

## CAPÍTULO III

### EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN SUS RELACIONES CON EL PROBLEMA AGRARIO

Introducción del editor: por reforma constitucional del 10 de enero de 1934 se modificó radicalmente el sistema agrario previsto tanto en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 como en el texto original del artículo 27 de la Constitución de 1917, de ahí la preocupación del constituyente Fernando Lizardi, que argumenta en los siguientes trabajos.

#### 1. *La propiedad en la época colonial*

El señor licenciado Lucio Mendieta y Núñez finaliza la segunda parte de su valiosa obra *El Problema Agrario de México*, con estas palabras: “El problema agrario, por tanto, nació y se desarrolló durante la época colonial. Cuando México logró independizarse, llevaba ya ese problema como una herencia del régimen pasado”. Esa es una verdad innegable y, por consiguiente, si queremos resolver el problema, es preciso determinar con la mayor exactitud posible, cómo nació y cómo se ha desarrollado, a fin de que pueda plantearse con toda claridad, pues sólo así será posible decidir si los medios que se han empleado para resolverlo y los que ahora se proponen son los más adecuados para obtener el resultado que se desea.

En la época precortesiana no existía ese problema, cuando menos en la forma que ahora reviste, pues no existía el concepto de propiedad privada, tal como lo desarrollaron los romanos y la plena potestad sobre la tierra sólo la tenía, entre los antiguos mexicanos, el rey.

Sin embargo, por lo que se refiere al medio de aprovechamiento de ésta, puede considerarse dividida entre los tres grupos que menciona el autor citado: 1o. propiedad del rey, los nobles y los guerreros; 2o. propiedad de los pueblos, y 3o. propiedad del ejército y los dioses.

Al consumarse la conquista, la teoría jurídica cambió por completo, pues, por una parte el llamado derecho de conquista, que pretendía legitimar la ocupación de los bienes de los “infieles” con quienes se estuviese

en guerra, y por otra, las bulas de Alejandro VI de 3 y 4 de mayo de 1493, conocidas con el nombre de *Inter Coetera*, o *De noverint Universi*,<sup>53</sup> y otra, seis meses posterior, denominada *Dudum Siquidem*, que concedieron a la Corona de Castilla, no sólo el dominio eminente, sino el directo y de vinculación, dieron como resultado que se considerara a los reyes de España como la única fuente de la propiedad privada en sus dominios de las Indias; propiedad que era indispensable constituir, ya que era físicamente imposible que los monarcas españoles actuasen como propietarios particulares de la mayor parte de este continente.

Al constituir esa propiedad, dadas las ideas de la época, seguramente a nadie se le ocurrió respetar la propiedad de las tierras que correspondían al ejército y a los dioses indígenas, y tampoco se pensó en respetar la correspondiente a los reyes, nobles y guerreros indígenas por más que, en algunas ocasiones, una llamada generosidad de los reyes de España pueda haber hecho mercedes de tierra a favor de alguna o familias de indios. En cuanto a la propiedad de los pueblos, ya veremos adelante como fue tratada por las leyes españolas.

Por otra parte, es muy posible que los reyes de España, cuando menos en un principio, no hayan tenido el propósito de crear grandes latifundios, pues las primeras unidades de medida agraria fueron la peonía y la caballería, unidades relativas pequeñas, que se asignaban respectivamente a los soldados de infantería y de caballería; pero en la práctica, esas medidas que se aplicaban normalmente a los terrenos que en Europa se conquistaban a los mares, en América sólo tuvieron aplicación en los casos de nuevas fundaciones de pueblos hechas por los españoles, pues en todo lo demás, la codicia de los conquistadores, tanto en los que se refieren a tierras, como a los indios que las habitaban; los compromisos de las altas autoridades de España con dichos conquistadores, quienes frecuentemente disfrutaban de “capitulaciones” muy ventajosas; la necesidad de fomentar la colonización de las Indias; el deseo de cristianizar a los indios, que dio origen, tanto a las grandes propiedades de la Iglesia, como a la odiosa institución de las encomiendas; posiblemente también la necesidad de aclimatar especies animales desconocidas en nuestro territorio y que requerían para su desarrollo grandes extensiones de tierra; tal vez la generosidad hacia ciertas familias indígenas, y, finalmente, la incertidumbre originada por la deficiencia de las medidas agrarias, dieron origen a una desigual y poco equitativa distribución de las tierras, y trajeron como consecuencia que la propiedad territorial, estuviese dividida prácticamente en dos clases: gran propiedad y propiedad mínima.

---

<sup>53</sup> En páginas anteriores ya se aclaró el error del autor en este punto. *N. del E.*

Forman parte de la gran propiedad, en primer lugar, las tierras mercedadas, que eran las concedidas a particulares por los reyes de España; y aun cuando no había ley que precisase la extensión de una merced de tierra, esas mercedes se referían en general a grandes extensiones, tanto más cuanto que las primeras mercedes fueron confirmaciones de los repartos que se hicieron los conquistadores, debiendo reputarse como pago de señalados servicios, y las siguientes estaban inspiradas en el deseo de estimular la colonización de las nuevas tierras, y la cristianización de sus habitantes, que muchas veces se encontraban esparcidos en regiones poco pobladas.

Al lado de las tierras tituladas por medio de mercedes, deben mencionarse las procedentes de ventas hechas por la Corona de España o de las composiciones celebradas con ella; pero unas y otras sólo sirvieron, en realidad, para aumentar la gran propiedad, pues generalmente los que compraban tierras eran los que ya las tenían mercedadas y sólo trataban de aumentarlas o aquellos que poseyendo tierras sin título, trataban de obtener éste, casi siempre sobre grandes extensiones, ya que las dificultades para obtenerlo y el escaso valor de las tierras hacían que no valiera la pena el tratar de adquirir únicamente lo que se podía cultivar. En el mismo caso se encontraban las composiciones y por consiguiente, unas y otras sólo sirvieron para aumentar la gran propiedad, la cual no tenía tendencia a dividirse, ya que las ideas de la época impulsaban a la constitución de mayorazgos que conservaban indivisos indefinidamente los latifundios que se habían formado.

Forma también parte de la gran propiedad la correspondiente a la Iglesia, pues aunque desde aquélla época se dictaron algunas disposiciones, como la Real Cédula de 27 de octubre de 1535, encaminadas directamente a evitar la concentración de tierras en las manos de la Iglesia, no obstante esto, el espíritu religioso de la época, que influenciaba por igual a los reyes y a los particulares, produjeron de hecho tal concentración, al grado de que solamente en la diócesis de Puebla, la propiedad eclesiástica llegó a estimarse en las cuatro quintas partes de la propiedad territorial; y como los inmuebles adquiridos por la Iglesia rara vez y sólo con muchas dificultades salían de sus manos, puede afirmarse categóricamente que el clero fue el mayor latifundista de la Nueva España, hoy Estados Unidos Mexicanos.

Otro género de propiedad fue el que correspondía a los pueblos fundados por los españoles. En tales fundaciones, siguiéndose las costumbres de España, se dotaba a los pueblos de un terreno para dehesas y ejidos, que era poseído en común; de otro para propios, destinado a subvenir a los gastos del pueblo, y otro terreno más, que era dividido en cuatro partes: una para el fundador del pueblo y las tres restantes para repartir suertes iguales entre

los pobladores y lo que por falta de población quedase sin repartir, se reservaba para los que posteriormente se establecieran en el pueblo.

Los datos que preceden tomados casi textualmente de la obra citada del señor licenciado Mendieta y Núñez demuestran, por poco que se reflexione en ellos, que aun suponiendo que a cada uno de los pobladores originales solamente se le concediese una caballería de tierras como tales pobladores, dado el estado de inseguridad, tenían que ser numerosos. El fundador tendría que recibir una extensión de terreno bastante considerable o sea que, cuando menos, su propiedad debía ser considerada entre las llamadas grandes propiedades.

Por la misma razón es lógico suponer que los terrenos destinados a ejidos y a propios, fuesen también extensiones considerables de tierras, y esas extensiones, como adelante se verá, vinieron posteriormente a incorporarse a las grandes propiedades.

En cuanto a los pueblos de indios, en un principio se les había dejado probablemente la propiedad comunal que correspondía a los *calpulli*, en los que evidentemente la propiedad era comunal, ya que los individuos solamente tenía el usufructo de las parcelas que cultivaban; pero también algunos indios compraron tierras a la Corona de España y fueron verdaderos propietarios individuales. Posteriormente, las tierras de esos pueblos se constituyeron en la siguiente clasificación: fundo legal, destinado a las casas del pueblo; ejido, de uso común para los habitantes del mismo pueblo, muy especialmente destinado a apacentar ganados y el cual ordinariamente tenía una extensión de una legua de largo; los predios, destinados al sostenimiento de los pueblos, cuya explotación se hacía por medio de arrendamientos u otros contratos semejantes; y los terrenos de repartimiento, que se daban en usufructo a las familias que habitaban los pueblos, con obligación de cultivarlos siempre. En la inteligencia de la extinción de la familia, la ausencia del pueblo o el abandono del cultivo, hacían que el usufructo volviese a la comunidad, [y] que debía entregarle a otra persona. Por tanto, no se trataba de propiedad individual, sino de propiedad comunal.

De lo anterior se infiere que el gobierno español constituyó en nuestro país una serie de grandes propiedades y al lado de ella, la poco frecuente pequeña propiedad privada de algunos españoles e indios y unos usufructos sobre mínimas fracciones de tierra, ya que no se podía dar a una familia de indios sino lo que podía cultivar por sí misma.

Semejante distribución de tierras trajo como consecuencia inmediata, dado el nivel cultural de los indios, que sus propiedades privadas pasasen paulatinamente a poder de españoles que, burlando las disposiciones legales que tendían a proteger a los indios, hicieron que estos les vendiesen sus

tierras, para aumentar las que ya poseían aquellos. En segundo lugar, que, como el mismo propósito se hiciese frecuentemente aparecer como propiedad privada de los indios, lo que era propiedad comunal, a fin de poder simular ventas que aprovechaban directamente a los propietarios españoles. Y en tercero, que se suscitasen litigios entre los grandes propietarios españoles y las comunidades indígenas, que casi siempre terminaban a favor de los primeros. Todo esto no obstante las disposiciones legales que casi siempre tendieron a favorecer la propiedad de los indios.

Así, pues, al iniciarse la guerra de independencia, la propiedad territorial se encontraba dividida como sigue: una extensión considerable formada por diversos terrenos que no habían salido del patrimonio de la Corona de España; una extensión mayor aún perteneciente a la Iglesia y a otros grandes latifundistas, y una pequeña extensión distribuida entre pueblos y pequeños propietarios. Al lado de todos esos propietarios se encontraba una considerabilísima parte de la población, constituida por indios, criollos y mestizos, sin propiedad territorial alguna, condenados a una perpetua miseria, ya que la falta de industrias hacía de la agricultura la única fuente de producción y las tierras eran prácticamente inaccesibles a esa gran masa de población.

## 2. *De la Independencia a 1856*

El resultado de lo anterior fue que, al consumarse la independencia, los gobiernos tuvieron que enfrentarse con un problema que fundamentalmente consistía en la desigual y poco equitativa distribución de las tierras; pero que se complicaba con dos circunstancias que forzosamente debían atraer la atención de esos gobiernos: la inamovilidad o amortización de las propiedades territoriales pertenecientes al clero y a los pueblos, y la mala distribución de la población dentro del territorio nacional, densamente poblado en algunas partes y casi desierto en otros.

Dadas las ideas de la época, influenciadas muy especialmente por prejuicios religiosos, lo primero que llamó la atención de los gobiernos fue el segundo aspecto del problema y por eso, desde 1821 hasta 1856, se trató de resolver la cuestión mediante dos procedimientos: la venta de terrenos baldíos, antes llamados realengos, y la colonización. La primera no condujo a resultados prácticos, por varias razones políticas y económicas: la política consiste en que, a causa de la lucha entre federalistas y centralistas, una vez era el gobierno central y otras las de los estados, los que legislaban sobre terrenos baldíos, lo cual no daba seguridad a la titulación resultante;

la económica en que la gran masa de la población indigente no tenía los elementos necesarios para adquirir terrenos baldíos y mucho menos para cultivarlos o destinarlos a la ganadería.

La colonización tampoco dio resultado, porque los gobiernos no contaban con los elementos necesarios para fomentar una auto colonización que tendría que hacerse con colonos nacionales, casi indigentes, a quienes no sólo había que dar tierras, sino elementos para cultivarlas y aun temporalmente proveer a su subsistencia. En cuanto a la colonización extranjera, además de tropezar con las dificultades antes mencionadas, encontraba la de que era punto menos que imposible fomentar, no ya la colaboración, sino hasta la convivencia de colonos extranjeros con pequeños propietarios mexicanos, dada la diferencia de cultura entre unos y otros. Además, esa colonización extranjera resultaba peligrosa, como lo demuestra la concesión hecha a Esteban Austin en 11 de abril de 1823, que culminó con la independencia de Texas.

La falta de éxito de esos dos procedimientos y el gradual desarrollo de los conocimientos en economía política hicieron que los gobernantes se fijaran en el otro aspecto del problema; o sea, la falta de circulación de las propiedades amortizadas por el clero y por otras corporaciones de carácter perpetuo, y ya desde 1833 hasta 1856 se hicieron varias tentativas encaminadas a desamortizarlas, sin que hubiesen tenido éxito, debido a la oposición sistemática del clero, que era el principal poseedor de propiedad amortizada, y que generalmente era explotada por medio de arrendatarios.

En 25 de junio de 1856 se expidió la Ley de Desamortización, que ordenó la adjudicación a los arrendatarios de las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas; pero como esa adjudicación no era gratuita, sino que los adjudicatarios deberían pagar el precio correspondiente, la inmensa mayoría de esos arrendatarios, tanto por sus ideas religiosas, como por carecer de los elementos económicos necesarios, no pudo hacer uso de esos derechos; tanto más cuanto que su situación era inferior a la de los denunciadores de tales bienes, a quienes se reconocía, como premio de su denuncia, la octava parte del precio de la finca. De allí resultó que la mayor parte de esos bienes pasaron a poder de ricos comerciantes o antiguos propietarios, aumentándose de este modo el latifundismo.

Por otra parte, como esa misma Ley, comprendió a los pueblos de indios, sus terrenos fueron susceptibles de ser denunciados o vendidos a otras personas, pues aunque las resoluciones de 9, 17 y 21 de octubre, 13 y 24 de noviembre de 1856, facilitaron la enajenación de terrenos cuyo valor era inferior a doscientos pesos, y en las de 11 de noviembre, y si las de 19 y 20 de diciembre del mismo año, 16 de noviembre de 1860, y otras más, se proveyó

el reparto de determinados terrenos. Esas disposiciones sólo tuvieron como resultado crear propiedades mínimas, expuestas a ser absorbidas, como de hecho lo fueron, por los grandes propietarios vecinos.

En cuanto a la Ley de Nacionalización, no influyó en lo que se refiere a la distribución de la propiedad, pues simplemente puso a la nación como acreedora en vez de que lo fuesen diversas entidades religiosas.

De lo anterior se infiere que con las leyes de Desamortización y de Nacionalización quedó resuelto el problema, por lo que se refiere al gran latifundista llamado Iglesia; pero en cambio, no se formó una pequeña propiedad, sino en realidad se robusteció a los otros latifundistas.

### *3. de 1856 a 1910*

Con posterioridad a esas leyes, e instalado definitivamente en el poder el gobierno republicano, se volvió a insistir en la idea de la colonización, dedicándose a este efecto terrenos baldíos, para lo cual se autorizó la formación de compañías deslindadoras, que ordinariamente recibían como pago de sus trabajos, un porcentaje de los terrenos baldíos que deslindaran. Los efectos de la actividad de tales compañías no pudieron ser más desastrosos, pues, por una parte, provocaron una considerable alarma entre los propietarios, debida a la deficiencia de los títulos primordiales e incertidumbre de las medidas agrarias primitivas; defectos de que adolecían principalmente las pequeñísimas propiedades de los indios y, por otra, las mismas compañías, al recibir terrenos en pago de sus labores, se convertían en latifundistas, o vendía esos terrenos a otros latifundistas, como lo demuestra el hecho de que las 32, 240, 373 hectáreas deslindadas por esas compañías, de 1881 a 1889, [de las cuales] 27,507,590 hectáreas fueron aplicadas a 29 personas o compañías lo que da un promedio, para cada una de estas personas, de 948, 630 hectáreas; extensión que constituye notoriamente un gran latifundio.

Pero no es esto sólo, sino que entre los terrenos deslindados se encontraban muchos que no eran propiamente baldíos, sino que fueron declarados tales, debido solamente a defectos de las medidas o titulación original. Defectos que se encontraban principalmente en los terrenos pertenecientes a los pueblos de indios. Así, pues, las odiosas compañías deslindadoras no sólo perjudicaron a la economía nacional constituyendo nuevos latifundios, sino que cometieron verdaderos despojos.

Otro tanto puede decirse con relación a las disposiciones legales relativas al denuncia y enajenación de terrenos baldíos, pues sus facilidades no fueron ni pudieron ser aprovechadas por los indios y demás trabajadores del

campo y solamente beneficiaron a los anteriores hacendados y a algunos extranjeros.

Para darnos cuenta de que la pésima distribución territorial de la república, desde el punto de vista agrario, bastará transcribir el primer párrafo del capítulo I de la obra *El Problema Rural de México*, escrita por el erudito jurista Fernando González Roa. Ese párrafo es como sigue:

Se calcula que más del cuarenta por ciento del área total de nuestro país, o sean unos 880 kilómetros cuadrados, se encuentran repartidos entre unos seis mil latifundios: haciendas y grandes ranchos. Según los datos del censo de 1910, en esos latifundios trabajan como peones 3, 130, 400 individuos, quienes con las mujeres y niños que de ellos dependen, forman una población de no menos de 10, 000, 000 de seres sometidos a la triste condición del peonaje. Dicho censo valúa el número de hacendados en toda la República en 834 individuos, y el de los agricultores que no son hacendados ni peones; es decir, el de los pequeños y medianos propietarios, los comuneros, los medieros y los trabajadores libres del campo, en 410,500 personas. Estas cifras traducen una situación verdaderamente deplorable; indican una nación sojuzgada por una casta privilegiada, y por consiguiente, una aristocracia egoísta, atrasada y perversa, dominando a una población miserable, ignorante y abyecta. La producción que en tales condiciones se obtiene, es la miserable producción del esclavo. Así, por ejemplo, mientras en la República Argentina hay una población de un habitante por cada dos hectáreas cultivadas, en México, con tres habitantes por hectárea cultivada, se obtiene una producción cuatro veces menor.

#### 4. *De 1910 a 1917*

En semejante situación era natural que surgiese un gran descontento entre los oprimidos y que estos buscaran un cambio en el orden de cosas existentes, y de allí la facilidad con que triunfó la Revolución Maderista iniciada el 20 de noviembre de 1910; pero esa Revolución no llegó a captar con claridad todas las causas del descontento popular y entre las olvidadas se encuentra la mala distribución de la tierra, no obstante que ya con anterioridad, desde la Guerra de Independencia, el generalísimo Morelos había pensado en la conveniencia de limitar la extensión de las grandes propiedades, entendiendo como tales a aquellas cuyos laboríos pasasen de dos leguas; en 1823, el doctor Francisco Severo Maldonado formuló un proyecto en que se proponía el fraccionamiento de las tierras que no estuviesen sujetas a propiedad privada, en predios que no fuesen tan grandes que no pudiera cultivarlos su poseedor, ni tan pequeños que no bastasen para la subsisten-



cia de una familia de veinte o treinta personas, proponiendo, además, que la nación rescatase las propiedades que ya estuviesen constituidas; el Plan Político y Social proclamado en Río Verde el 14 de mayo de 1849, pugnaba también por una reforma agraria; el diputado al Congreso Constituyente de 1857, Ponciano Arriaga, proponía otra, en su discurso de 23 de junio de 1856, y que otras muchas personas propusieron, con diferentes criterios, reformas encaminadas siempre a la redistribución de la propiedad territorial. No obstante esto, repetimos, el Plan de San Luis en que se fundó la Revolución Maderista de 1910, no logró plantear el problema en toda su amplitud y apenas si se refirió a algunos de los despojos de que habían sido víctimas muchos pequeños propietarios.

Sin embargo, en la legislatura maderista, se presentaron diversos proyectos para resolver la cuestión agraria; y aunque ninguno de ellos llegó a adoptarse, sirvieron, cuando menos, para ir precisando los términos del problema y para inculcar en los revolucionarios posteriores, la convicción de que era indispensable enfrentarse con ese problema, como lo demuestra el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, y como lo demuestra también que, a pesar de que el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, no trataba la cuestión, varios jefes militares constitucionalistas, como el entonces Coronel y hoy General Francisco J. Múgica, hicieron repartos de tierras, por los conceptos de restituciones o dotaciones de ejidos.

Todo esto trabajo como resultado que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, después de vencida la usurpación huertista, cuando continuaba la lucha solamente entre diversas facciones del partido triunfante, a fin de dar contenido positivo al Plan de Guadalupe, expidiese en Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, el decreto de “Adiciones” a dicho plan, en el cual se habla de dictar leyes que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados. Se ve, pues, que uno de los anhelos de la Revolución fue la formación de la pequeña propiedad, premisa que debe tenerse en cuenta para interpretar con acierto el contenido del artículo 27 de la Constitución de 1917.

Como consecuencia de las aludidas adiciones al Plan de Guadalupe, el mismo Primer Jefe del Ejército Constitucionalista expidió la Ley de 6 de enero de 1915 que se refiere a la parte del problema que consiste en la restitución y dotación de ejidos. Pero no a los fraccionamientos de terrenos que no formasen parte de ejidos, como terminantemente lo expresa el decreto de 25 de enero de 1916.

El 10. de diciembre del mismo año se instaló solemnemente el Congreso Constituyente que habría de reorganizar a la República, aunque siempre

sobre las bases de la Constitución de 1857, para lo cual tenía que enfrentarse con múltiples problemas, entre los cuales consideró de capital importancia la redistribución de las tierras, como lo demuestran lo agitado de los debates y el hecho de que se sustrajese a las actividades de la Primera Comisión de Constitución de dictamen sobre el artículo 27, encomendándolo a una comisión especial muy numerosa, ante la que podrían hacer observaciones y proposiciones todos los diputados al mismo Congreso, y aún se oyó la opinión de algunos particulares.

Como ese artículo, después de elaboradísimas discusiones en el seno de la comisión especial y aún en las mismas sesiones del Congreso, fue aprobado por unanimidad, puede y debe considerarse, tal como quedó redactado, como la aspiración genuina en esta materia de la inmensa mayoría del pueblo mexicano. Por consiguiente, es indispensable esforzarse en desentrañar sus fundamentos y precisar su alcance. Con este propósito y por lo que se refiere al problema agrario, vamos a referirnos a cada una de las partes del precepto aludido, que se ocupan de dicho problema.

El primer párrafo del artículo 27 establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. En el segundo, establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Así, pues, en esos dos párrafos queda determinado el origen de la propiedad y la garantía constitucional a favor de la propiedad privada.

En el tercer párrafo se establece la facultad que tiene la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que requiera el interés público para varios efectos determinados concretamente, entre los cuales se halla mencionada la distribución equitativa de la riqueza pública. Como ésta tiene por base principal el cultivo de la tierra, resulta evidente que la Constitución se propuso de una manera franca, como objeto, una mejor distribución de ésta, lo cual se encuentra corroborado por el mismo párrafo, que continúa diciendo:

Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola; con las tierras y aguas que le sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las

propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considera de utilidad pública.

La simple lectura del párrafo que precede, por poco que en él se medite, demuestra hasta la evidencia que el ideal que se propuso el Constituyente fue la creación y desarrollo de la pequeña propiedad, a cuyo fin ordenó el fraccionamiento de los latifundios; y si reconoció la necesidad de dotar de tierras a los pueblos y a los nuevos centros de población agrícola, esto fue respetando siempre la pequeña propiedad. Así, pues, la dotación de tierras queda subordinada a la existencia de la pequeña propiedad y no ésta a aquella.

En las fracciones I, II, III, IV y V del artículo que estamos estudiando, se establecen ciertas incapacidades para determinadas personas físicas y morales, para la adquisición, posesión y administración de tierras y aguas y en la fracción VI se dispone:

Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o se les restituyeron, conforme a la ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

Se ve, pues, que el legislador constituyente no trató de restablecer en su totalidad la propiedad comunal que existió en época anterior, supuesto que previene que una ley determinará la manera de distribuir únicamente las tierras. En otros términos, la Constitución previó la expedición de una ley reglamentaria de la fracción VI de su artículo 27, y como tal ley debe considerarse actualmente el Código Agrario. Pero la división en parcelas de las tierras de los pueblos y demás comunidades a que se refirió la fracción VI no puede considerarse en manera alguna como el origen y fuente de la pequeña propiedad, porque, por una parte, habría sido inútil en tal caso ordenar el fraccionamiento de los latifundios, y, por otra, los pueblos, rancherías, etcétera, sólo pueden tener las tierras y aguas que les sean indispensables. No sería lógico suponer que la Constitución condenase a los propietarios a una mediocridad rayana en la indigencia y a la ociosidad que vendría en las épocas en que las parcelas individuales no necesitasen cultivo y sí lo estuvieran reclamando otras propiedades.

Más tarde vuelve el artículo 27 a ocuparse del asunto, disponiendo:

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por la vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado algunas de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquélla en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decretan, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos, mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

La transcripción que precede es una confirmación de las disposiciones del artículo 27 antes copiadas y de las observaciones hechas. La única novedad que encontramos es la disposición que ordena respetar en determinadas circunstancias, a cincuenta hectáreas de terreno, en ciertos casos de nulidad de enajenaciones hechas en perjuicio de las corporaciones que tienen derecho a tierras. Pero eso no quiere decir en manera alguna que cincuenta hectáreas sea el límite de la pequeña propiedad respetable en los casos de dotación de tierras. Pues si tal fuera el límite de la pequeña propiedad, que puede encontrarse fuera de los terrenos de los pueblos, así lo habría establecido la Constitución al hablar el respeto que debe tenerse siempre a la pequeña propiedad. Lo que quiere decir la disposición que estamos estudiando es simplemente que la propiedad individual máxima que puede existir dentro de los terrenos que en otra época pertenecieron a un pueblo, es de cincuenta hectáreas.

El mismo artículo 27 termina encomendando al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados el dictar leyes para el fraccionamiento de los latifundios y para señalar la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

En resumen, el artículo 27 de la Constitución, tal como fue redactado por el Constituyente de 1917, se propuso como ideal la pequeña propiedad y la garantizó no sólo de una manera general, sino de una manera especial. Pero se determinó su extensión, cosa que es perfectamente explicable, pues tal extensión no sólo depende de que las tierras sean o no de riego, sino del clima, de la mayor o menor proximidad a los mercados, de las vías de comunicación y de otras multitudes de circunstancias que ameritan una concienzuda reglamentación, la cual sería imposible e impropio consignar en la Constitución. Tampoco determinó qué autoridad debería precisar el concepto de pequeña propiedad. Sobre este particular insistiremos adelante.

El mismo artículo 27 reconoció la justicia y necesidad de devolver sus tierras a los pueblos despojados, de donar a los que no las tuvieran, de crear nuevos centros de población agrícola y de constituir dentro de los terrenos restituidos o dotados a los pueblos y demás corporaciones con derecho a ellos, una propiedad mínima individual o inalienable, que no debe confundirse con la pequeña propiedad antes aludida, que sí está en el comercio, supuesto que, como antes se demostró, la dotación de tierras queda supeditada a la pequeña propiedad y no ésta a aquella dotación.

El precepto aludido desconoció el derecho a tener en propiedad latifundios y encomendó a las legislaturas de los estados el determinar la propiedad máxima que pudiera tener un individuo o sociedad legalmente constituida, ordenando que se procediera al fraccionamiento del excedente, ya por el propietario mismo, ya por los gobiernos de los estados, que podrían expropiarlos por causa de utilidad pública, pagando su precio con bonos de una deuda pública que el Congreso de la Unión los facultaría para crear. Así pues, el lado de la propiedad pequeña, que era el ideal y que debería ser siempre respetada, debería existir una propiedad mínima, dentro de los terrenos de los pueblos y otras corporaciones, y una propiedad mediana, afectable para la constitución de la propiedad mínima, y la cual propiedad mediana tendría una extensión comprendida dentro de los límites de la pequeña propiedad y de la propiedad máxima que se aceptase en cada estado por la legislatura respectiva.

Volviendo al problema relativo a lo que debe entenderse por pequeña propiedad cabe decir que, como el artículo 27 no determinó, ni debió determinar su extensión, tocaba a una ley secundaria determinarla. Como la Constitución, al aceptar como Ley constitucional la de 6 de enero de 1915,

encomendó a la autoridad federal la restitución y dotación de tierras, así como la constitución de la propiedad mínima, funciones en las cuales debía siempre respetar la pequeña propiedad. Es la ley federal la que debe determinar la extensión de ésta, ya que el Congreso de la Unión tiene facultad según la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución para: “dictar todas las disposiciones que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”. Así pues, aunque la determinación de la pequeña propiedad que hace el Código Agrario es censurable desde el punto de vista técnico, no lo es desde el punto de vista constitucional.

### *5. De 1917 a 1946*

Si se hubiera obedecido puntualmente el programa de redistribución de tierras que estableció el primitivo artículo 27 de la Constitución, probablemente ya estaría resuelto, de una manera satisfactoria el problema agrario, y constituidas las propiedades, mínima, pequeña y mediana que autoriza el mismo precepto. Pero casi todas las legislaturas de los estados fueron omisas en desempeñar el papel que les correspondía, y aunque sus omisiones no les son imputables del todo, ya que nunca llegó a expedirse, por consideraciones netamente políticas, la ley federal que autorizase a los estados para crear su deuda agraria, de todas maneras es indudable que las legislaturas de los estados descuidaron el procurar, cuando menos indirectamente, con modificaciones a las leyes sobre herencias y a las que rigen a los remates de los bienes inmuebles, el fraccionamiento de los latifundios, que hubiera dado origen a la formación de propiedades medianas, de considerable utilidad para la economía nacional.

Esas omisiones de las legislaturas de los estados y la necesidad ingente de constituir la propiedad mínima cuya creación estaba encomendada al gobierno federal, dio origen a que este exagerase un poco su papel y se dedicase a la destrucción de los latifundios, mediante la creación de nuevos centros de población agrícola que en muchos casos no eran necesarios y que en otros carecían de los elementos naturales de salubridad, comunicaciones y medios de producción indispensables para desarrollarse debidamente. Esas dotaciones dieron lugar a afectaciones indebidas de pequeñas propiedades y no sólo de latifundios. Como la Constitución no restringía ni debe restringir el juicio de amparo, surgieron innumerables juicios constitucionales iniciados no solamente por pequeños y medianos propietarios, sino por verdaderos latifundistas.

De lo anterior se desprende que, en tales condiciones, resultaba de importancia capital la actitud de la Suprema corte de Justicia de la Nación ante el problema de la redistribución de las tierras. Esa actitud comprende dos períodos: uno anterior a la reforma constitucional de 10 de enero de 1934, y el otro posterior a esta fecha.

#### *6. Actitud de la Suprema Corte de 1917 a 1934*

La primera corte revolucionaria estimó procedente el amparo contra las resoluciones dictadas por los gobiernos locales en los expedientes dotatorios o restitutorios de tierras y aguas. Naturalmente, también contra las resoluciones definitivas dictadas por el presidente de la República.

Posteriormente varió la jurisprudencia de la Suprema Corte, orientándose firmemente en el sentido de la improcedencia del juicio de garantías, contra las resoluciones provisionales de los gobiernos locales, en materia agraria. La razón aducida para fundar esa jurisprudencia no puede ser más correcta: esas resoluciones provisionales eran revisables de oficio, por el Ejecutivo Federal, según el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, y, en consecuencia, sólo las resoluciones presidenciales tenían el carácter de definitivas, y mientras ellas no se dictaran, mal podría decirse que los particulares afectados por las resoluciones provisionales carecieran de recursos o medios ordinarios para obtener que se enmendasen los yerros cometidos en las decisiones de los gobiernos locales. Si, pues, el amparo no es un recurso propiamente tal, sino un juicio extraordinario que sólo procede en caso de que la ley no conceda ningún recurso o medio ordinario que restituya al particular quejoso en el goce de las garantías violadas, es inconcuso que los amparos contra las resoluciones provisionales eran de todo punto improcedentes.

La tesis de la improcedencia del amparo contra las resoluciones provisionales en materia agraria, complementada con la de la procedencia del juicio de garantías contra las resoluciones definitivas dictadas por el Ejecutivo Federal en los expedientes dotatorios o restitutorios de tierras y aguas, estuvo en vigor hasta las postrimerías del año de 1928, pues aunque uno de los ministros que formó parte de la corte que feneció en ese año, el señor licenciado don Jesús Guzmán Vaca, opinó que el amparo agrario era improcedente contra las resoluciones presidenciales, fundándose para ello en el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915. Su punto de vista no fue aceptado por el resto de los miembros de la Suprema Corte, que entonces funcionaba en pleno.

Al entrar en vigor la reforma constitucional que inició el señor general Obregón, y cambiarse la forma de organización de la Suprema Corte, la tesis del señor ministro Guzmán Vaca fue admitida por los demás miembros de la sala administrativa, entre ellos los señores ministros Daniel V. Valencia y Arturo Cisneros Canto. En jurisprudencia firme se decidió, en el curso del año de 1929, que los amparos promovidos por los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, deberían sobreseerse por improcedentes, en atención a que el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915 concedía a los terratenientes una vía, la ordinaria civil federal, para solicitar la modificación o revocación de dichas resoluciones presidenciales.

Ahora bien, como el precepto citado señala a las personas que se crean perjudicadas con las resoluciones aludidas, el término de un año, a partir de la fecha de éstas, para deducir sus derechos ante los tribunales, ocurrió que, en la mayoría de los casos, los terratenientes expropiados tenían caducas sus acciones por haber transcurrido con exceso, durante la sustanciación de sus amparos, el plazo de un año concedido por la citada ley.

De esta suerte, la jurisprudencia de la Corte dejó firmes más de tres mil resoluciones presidenciales impugnadas por los terratenientes en la vía de amparo, pues siendo éste improcedente y siendo extemporáneo el procedimiento previsto por el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, carecían los quejosos de todo medio o recurso legal para impugnar las decisiones definitivas que les fueron adversas.

Cabe recordar que, siendo titular de la Secretaría de Agricultura y Fomento el señor general Pérez Treviño, se pretendió reglamentar el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, con apoyo en la jurisprudencia de la Corte, a efecto de determinar los trámites, formalidades y maneras de seguir ese juicio. Sin embargo, habiéndosele relevado de la comisión que se le otorgó para tal efecto, el señor licenciado Narciso Bassols no dio cima al proyecto que tenía en formación, quedando en suspenso la realización de éste.

Debe advertirse también que la Procuraduría General de la República sostuvo en los juicios instaurados en esta capital, durante el año de 1930, una tesis contraria a la de la Suprema Corte. A saber: la de la procedencia del juicio de garantías, por no existir recurso ni medio legal ordinario, en cuya virtud el terrateniente pudiese obtener que se le restituyera en el goce de las garantías individuales que se le hubieran violado con las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas. El Ministerio Público federal estimaba que el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, interpretado en consonancia con la legislación secundaria dictada al amparo de la Constitución de 1857, no concedía al terrateniente un medio



ordinario de impugnar las resoluciones presidenciales antes mencionadas, sino que le otorgaba un procedimiento encaminado a cuantificar el monto de la indemnización a que tenía derecho. La fundamentación del anterior punto de vista puede resumirse en los siguientes términos:

Según la Constitución de 1857, las expropiaciones únicamente eran procedentes en casos de utilidad pública y previa indemnización al expropiado. El Código Federal de Procedimientos Civiles, que reglamentaba la figura y finalidades del juicio de expropiación, no consideraba a este juicio como un medio enderezado a que el particular obtuviera, en los casos que fuera procedente, la revocación del decreto expropiatorio dictado por el Ejecutivo Federal, sino que el juicio de expropiación reglamentado por el Código Federal de Procedimientos Civiles sólo tenía por objeto ejecutar el correspondiente decreto expropiatorio, determinando el monto de la indemnización que debía pagarse previamente, según la Constitución de 1857. Facultando a los jueces para que firmasen la escritura de adjudicación a favor del gobierno federal, en el caso de rebeldía del expropiado, a cuya disposición debía ponerse el importe de la indemnización.

Si, pues, en el Decreto del 6 de enero de 1915 no existía recurso ni medio legal ordinario por virtud del cual pudiera el particular impugnar ante los tribunales un decreto de expropiación. La sola manera de combatir éste estribaba en la promoción del juicio de amparo.

Por tanto, si del tenor del artículo 10 de la ley de 6 de enero de 1915, no podía inferirse rectamente que el legislador agrario hubiere consignado un recurso o medio legal ordinario, para que el particular expropiado pudiese impugnar el decreto expropiatorio y conseguir su derogación, era forzoso concluir (y el Ministerio Público Federal concluía) que los amparos contra las resoluciones definitivas en materia agraria sí eran procedentes.

La anterior conclusión se corrobora con sólo reflexionar en que, según la ley que se comenta, una resolución dotatoria de tierras o aguas constituía una expropiación por causa de utilidad pública. En caso de que el particular obtuviese una sentencia favorable en el juicio promovido contra una decisión restitutoria, el efecto del fallo se traducía en el pago de una indemnización al expropiado; pero no en la restitución a éste de las tierras o aguas de cuya posesión y hubiese sido privado.

La tesis procedente no llegó a prosperar ante los tribunales. Pero, en cambio, el señor ministro Jesús Guzmán Vaca, autor de la teoría de la improcedencia del amparo contra las resoluciones presidenciales dictadas en materia agraria, una vez que su punto de vista fue admitido por sus compañeros de sala, atemperó el rigor de su tesis. Fundado en nuevo estudio del

artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, opinó que existían dos casos de excepción en los que el amparo agrario sí debería considerarse procedente: 1o. Cuando a consecuencia de la resolución presidencial dotatoria de tierras o aguas, se afectará una pequeña propiedad y se invocara esta circunstancia como violación constitucional en la demanda de amparo del terrateniente; y 2o. Cuando la resolución reclamada en el amparo fuera dictada por el presidente de la República en un expediente de restitución de tierras o aguas.

Aun admitiendo que la jurisprudencia de la segunda sala de la Suprema Corte en orden a la improcedencia del amparo agrario hubiere estado desprovista de toda consideración política, y que se hubiera inspirado exclusivamente en motivos legales, la rectificación que a su primitiva tesis, introdujo del señor ministro Guzmán Vaca, revela que la tesis primitiva no fue todo lo maduramente meditada que habría sido menester, tratándose de una materia que, sin hipérbole, puede calificarse de trascendental y que así había sido considerada por el legislador constituyente.

### *7. Reforma constitucional de 10 de enero de 1934*

Tal era la situación que prevalecía en 1933, cuando el entonces senador Lauro Caloca, apoyado en la jurisprudencia de la Suprema Corte, que había dejado prácticamente en estado de indefensión a los terratenientes cuyos amparos fueron sobreesidos, presentó ante un Congreso Agrario una iniciativa de reforma constitucional que éste hizo suya, y que, previa aprobación de ambas cámaras federales y de la mayoría de las legislaturas de los estados, pretendió abolir el juicio de amparo en materia agraria, constituyendo la reforma constitucional de 10 de enero de 1934.

Prescindiendo de que dicha reforma prácticamente entraña una ilegal suspensión de garantías a los terratenientes, que no es la oportunidad de discutir. Es necesario, para el objeto del presente estudio, analizar el contenido del nuevo precepto constitucional.

La reforma derogó la Ley de 6 de enero de 1915, sustituyéndola con varias fracciones adicionadas al primitivo artículo 27, y estableció, en la fracción XIV, que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias a favor de los pueblos, no tendría ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrían promover el juicio de amparo. Por lo demás el artículo modificado, conservó, en el párrafo tercero, lo siguiente:

Con ese objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las

tierras y aguas que les sean indispensables:<sup>54</sup> para el formato de la agricultura, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir con perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad<sup>55</sup> agrícola en explotación.

Adelante, la fracción XV establece:

XV. Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades agrarias encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola en explotación<sup>56</sup> e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten”.

Se ve que, a pesar de la reforma aludida, la mente fundamental del constituyente es el absoluto respeto a la pequeña propiedad. No obstante esto, se consumaron tantos atentados contra ella, que el clamor popular obligó al presidente, señor general Lázaro Cárdenas, a crear una Oficina de Pequeña Propiedad, adscrita a la misma presidencia de la república. Pero conviene hacer notar que legalmente las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, no son revocables administrativamente y que, por lo mismo la Oficina de la Pequeña Propiedad, que sólo tiene apoyo en un mero acuerdo administrativo, carece de existencia legítima, mientras no haya una ley constitucional que la autorice. Por tanto, esa oficina, que actualmente depende de la Secretaría de Agricultura, no garantiza con eficacia a los pequeños propietarios.

Debido a esa circunstancia ha surgido el problema de si la fracción XIV del artículo 27 constitucional reformado, que niega el derecho de pedir amparo a los afectados con restituciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, incluye en esa incapacidad a los pequeños propietarios, o si estos, debido a la protección especial que debe dárseles, en acatamiento a lo mandado por la misma Constitución, si pueden solicitarlo.

La jurisprudencia de la Suprema Corte estuvo vacilante sobre el particular. Pero últimamente se ha afirmado, en el sentido de que ni los mismos pequeños propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias

<sup>54</sup> Énfasis original del texto.

<sup>55</sup> Énfasis original del texto.

<sup>56</sup> Énfasis original del texto.

de tierras o aguas, pueden impetrar la protección del Poder Judicial de la Federación.

Semejante jurisprudencia es contraria a la intención clara del legislador constituyente que, tanto en el artículo original, como en su reforma, manifiesta el propósito definido de favorecer a la pequeña propiedad.

La misma jurisprudencia desconoce las más elementales reglas de hermenéutica jurídica, violando tres de sus reglas fundamentales: la primera que establece: *Odia restringi et favores convenit ampliari*; esto es, que las disposiciones odiosas deben interpretarse restrictivamente y las favorables con amplitud. En tal concepto, siendo odiosa la disposición que limita a los terratenientes el derecho de pedir amparo, debe restringirse a los latifundistas esa negativa y ampliarse a los pequeños propietarios el derecho de obtener la protección federal.

La segunda regla que viola es la establecida en el principio *In civile est nisi tota lege perspecta, una aliqua particula ejus proposita, judicare vel respondere*, lo que equivale a decir que es ilegal aplicar o interpretar una ley por una sola parte de ella, sin tener en consideración el resto de la misma. En el caso a estudio, pretendiendo aplicar estrictamente la regla que niega el derecho de pedir amparo a los afectados por resoluciones dotatorias de tierras o aguas, descuida relacionar tal negativa con las disposiciones contenidas en el párrafo tercero y en la fracción XV, del mismo artículo constitucional.

La tercera regla de hermenéutica que infringe esa jurisprudencia es la que establece: *Verba cum affectu sunt accipienda*; es decir, que se debe dar efecto a todas las palabras de la ley, y la jurisprudencia aludida deja sin efecto a todas aquellas palabras que tienden a proteger la pequeña propiedad. Pues la aplicación de sanciones a los que atenten contra ella no puede considerarse protección suficiente. Si así fuera, el ladrón, con sólo sufrir la pena de cárcel, tendría derecho para apropiarse la cosa robada.

No es eso sólo, sino que la errónea jurisprudencia aludida tiende a autorizar al presidente de la República y aún a sus autoridades agrarias inferiores, para que violen la Constitución, haciendo nugatoria la protesta de cumplirla; tiende a que la misma Corte se auto limite la facultad de proteger las garantías individuales, faltando así al cumplimiento de su deber, y tiende a conferir al Ejecutivo la facultad de interpretar la ley fundamental y la de resolver contiendas jurídicas, con palmaria infracción del principio de división de poderes, que es una de las principales bases de nuestra organización política, expresamente consignada en el artículo 49 de la Constitución.

Sobre este último aspecto de la cuestión, debe decirse que el mismo Ejecutivo no se ha considerado titular de semejantes facultades, pues el señor presidente de la república, general de división Manuel Ávila Camacho, en

su acuerdo de 20 de diciembre de 1940; es decir, después de hecha la reforma constitucional que estamos estudiando, dice en lo conducente:

[...] Las resoluciones de la Oficina de la Pequeña Propiedad que estén pendientes de ejecución y las reclamaciones en trámite, se regirán por los lineamientos que señala el presente acuerdo. Los fallos dictados por el Ejecutivo Federal en materia agraria no pueden ser modificados por nuevas resoluciones de la autoridad administrativa; por tanto, las resoluciones presidenciales publicadas en el Diario Oficial de la Federación tienen el valor de cosa juzgada, y sólo serán revisables por los procedimientos que señalen las leyes. Si esos fallos se dictaron en contravención de algún precepto legal, tal infracción es materia de juicio de amparo cuya resolución en última instancia compete a la H. Suprema Corte de Justicia; así, pues, solamente mediante resolución de nuestro más alto tribunal podrán modificarse aquellas resoluciones [...].

Atentas las consideraciones expresadas, he tenido a bien dictar el siguiente acuerdo: [...] 3o. Todas las resoluciones presidenciales ya dictadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, se cumplirán en la forma prevista por el Código Agrario. Si hubiese pequeños propietarios inconformes con alguna de esas resoluciones, podrán deducir sus derechos ante los tribunales competentes, y se estará en todo caso a lo que resuelva en última instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Secretaría de Agricultura y el Departamento Agrario, en los informes que deban rendir ante los tribunales, expondrán técnicamente la situación y las circunstancias del caso controvertido.

La transcripción que precede confirma plenamente que la última jurisprudencia establecida por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es jurídica. No se ajusta a las reglas de interpretación, contraría implícitamente a lo ordenado por otros preceptos constitucionales y desprecia el respeto que el Ejecutivo de la Unión ha mostrado, como debió mostrar, al Poder Judicial de la Federación.

### *8. Propositiones actuales de protección a la pequeña propiedad*

La errónea jurisprudencia que se acaba de analizar ha despertado un clamor general en su contra. Naturalmente se han propuesto para corregirla varias medidas que no se han detenido ante la trascendencia de una nueva reforma constitucional, pues los dos remedios que se han propuesto oficialmente consisten en nuevas modificaciones al artículo 27 de la Constitución. Por consiguiente, se hace preciso estudiar si semejantes modificaciones son necesarias y convenientes.

El primero de esos proyectos de reforma consiste en la iniciativa presentada a la XXXIX legislatura por el diputado Pantaleón Domínguez, el 22 de noviembre de 1943. Consiste substancialmente, por lo que respecta al objeto del presente estudio, en modificar la fracción XIV del actual artículo 27 de la Constitución, estableciendo allí, de una manera expresa, el derecho de los pequeños propietarios de iniciar toda defensa, y naturalmente el amparo, contra las resoluciones agrarias que afecten sus pequeñas propiedades.

No creemos que tal proyecto sea necesario ni mucho menos conveniente. No es necesario, porque, como antes se ha demostrado, el artículo 27 de la Constitución, tal como está redactado actualmente, si se le interpreta y aplica en la forma técnica que es debida, no priva a los pequeños propietarios del derecho de pedir amparo contra las resoluciones que los perjudiquen en su pequeña propiedad. Bastará, pues, buscar la manera eficaz, a la par que decorosa, de dar a la segunda sala de la Suprema Corte la oportunidad de enmendar su error; salvándose así la independencia de los poderes de la Unión y el prestigio de nuestro más alto tribunal.

No es conveniente la reforma de que se trata, porque es necesario evitar el promover a cada momento reformas constitucionales que crean incertidumbre y menguan el respeto que debe tenerse a la ley fundamental de la nación. Además, de tramitarse la reforma susodicha, no se obtendría un remedio inmediato, dada la laboriosa tramitación que requieren las reformas constitucionales, y, sobre todo, se aceptaría tácitamente, como acertada, la jurisprudencia que ha venido sustentando últimamente la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia, lo cual redundaría en descrédito de la reforma constitucional de 10 de enero de 1934. Finalmente, no basta autorizar a los pequeños propietarios para que pidan amparo cuando se les afecten sus pequeñas propiedades, sino que, si se quiere obedecer el verdadero espíritu de la Constitución, debe expedirse una ley reglamentaria completa que no sólo proteja a la pequeña propiedad, sino que la fomente y desarrolle.

La segunda iniciativa de reforma es la propuesta por los diputados Aquiles Elourdy, Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin. Sustancialmente, la reforma que estos funcionarios proponen coincide con la anterior. Pero incluye, además, disposiciones relativas a las cosechas pendientes y a los efectos de la suspensión que pueda dictarse en los amparos respectivos; disposiciones que estarían absolutamente fuera de lugar en un texto constitucional.

La iniciativa de Acción Nacional es inadecuada, por las razones que se apuntaron en lo anteriormente examinado.

Por último, el Instituto de Orientación Económica, sin proponer oficialmente pues no está capacitado para ello, una reforma constitucional, propone a la discusión pública la adopción de un precepto que dispondría:

Todas las superficies de tierra hasta de cincuenta hectáreas en explotación, existentes a la fecha, podrán ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad, con la sola presentación de los planos y el solo registro concederá, automáticamente, el recurso de amparo a tales propiedades.

Esa proposición está por completo equivocada. Por una parte, limita el concepto de pequeña propiedad, a una extensión de cincuenta hectáreas, que no es, en concepto del constituyente, la extensión que debe tener la pequeña propiedad, sino que, como antes se demostró, tal extensión es la propiedad máxima que se puede tener dentro de los terrenos pertenecientes a un pueblo. En segundo lugar, no prevé el caso de que un solo propietario tenga varios terrenos menores de cincuenta hectáreas cada uno y que en conjunto sumen una extensión mayor. En tercero, no toma precauciones para la inscripción en el registro de tales propiedades, y a pesar de ello, su inscripción daría automáticamente el derecho para pedir amparo. Cuarto, incurre en el error de llamar recurso al amparo, cuando cualquier abogado sabe que éste no es recurso, sino un juicio extraordinario. Finalmente, no propone las medidas complementarias que se necesitan para que la pequeña propiedad disfrute verdaderamente de la seguridad y protección que debe dársele, a fin de procurar el fomento de ella, que es el desiderátum del legislador constituyente.

Finalmente, puede decirse que es tan arbitraria en su planteamiento que además de apartarse de las normas jurídicas, rompería con el sistema total de la Ley Agraria.

Lo anterior demuestra hasta la evidencia que ninguno de los remedios propuestos es necesario ni conveniente, y que, por tanto, deben desecharse.

#### *9. Medidas protectoras de la pequeña propiedad que proponen los autores de este estudio*

Desechadas las iniciativas que se estudian en el capítulo anterior, es indispensable proponer las medidas más adecuadas para resolver rápidamente y sin emociones sociales, el problema con que se enfrentan actualmente los pequeños propietarios. Esas medidas pueden ser indirectas y directas.

Las indirectas consisten en dar oportunidad legal a la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que corrija su equivocada

jurisprudencia; pero como ninguno de los otros dos poderes de la Unión está capacitado para interferir en las labores del más alto tribunal de la federación, censurando directamente su jurisprudencia, bastaría, como antes se dijo, darle oportunidad legal para que lo haga. Esto es relativamente sencillo, ya que se conseguiría adicionando el artículo 81 de la Ley de Amparo, sin necesidad de pasar por los difíciles y largos trámites de una reforma constitucional.

La adición podría redactarse en la forma siguiente:

Artículo 81. Siempre que en un juicio de amparo se dicte sobreseimiento o se niegue la protección constitucional por haberse interpuesto la demanda sin motivo, se impondrá al quejoso o a su representante, al abogado o a ambos, una multa de diez a mil pesos. Para los efectos de este artículo, se entenderá que la demanda fue interpuesta sin motivo, cuando, según prudente apreciación del sentenciador, aparezca que sólo se interpuso el amparo con el fin de demorar o entorpecer de mala fe la ejecución del acto reclamado. Esa mala fe se supondrá siempre que una persona, ostentándose como pequeño propietario, ocurra a la protección federal, demorando o entorpeciendo la ejecución de una resolución agraria que demore o entorpezca una dotación ejidal, y se comprobare que el quejoso no es verdaderamente pequeño propietario.

De esta manera se le haría saber a la segunda sala de la suprema corte que sí son procedentes los amparos solicitados por los pequeños propietarios. No se respaldaría la errónea jurisprudencia actual, y se daría una oportunidad decorosa, para que se corrigiera tal jurisprudencia.

Además, supuesto que el desiderátum del legislador constituyente ha sido y es el fomento de la pequeña propiedad agrícola en explotación, debe considerarse que su desarrollo y protección es uno de los objetos fundamentales de nuestras instituciones. Por lo cual podría adicionarse la fracción VI del artículo 13 de la Ley de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados de la Federación, en los términos siguientes:

Artículo 13. Son delitos de los altos funcionarios de la federación a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley: [...].

VI. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma, atente contra la pequeña propiedad agrícola en explotación o le niegue la protección que la misma Constitución le otorga, o de cualquiera otra manera motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Pero como la protección debida a la pequeña propiedad no debe servir de escudo a los que realmente no merezcan que se les proteja en ella, sería



preciso también imponer fuertes sanciones a todas aquellas personas que se ostentaran como pequeños propietarios sin serlo. A este fin, sin necesidad de reformar la Constitución, puede crearse una nueva figura delictiva que cabría bien entre los delitos contra la economía pública a que se refiere el título décimo cuarto del libro segundo del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, aplicable en toda la República a los delitos de la competencia de los tribunales de la Federación, modificando, al efecto el nombre del Capítulo I de dicho título, y el artículo 254 del mismo capítulo; modificaciones que podrían formularse en los siguientes términos:

Capítulo I. Delitos contra el comercio, la industria y la agricultura.

Artículo 253 [...]

Artículo 254. Se aplicarán igualmente las sanciones mencionadas en el artículo anterior: I. Por la simulación de fraccionamientos que tengan por objeto hacer aparecer a los fraccionistas como dueños de pequeñas propiedades agrícolas en explotación, cuando sólo sean testafierros del verdadero propietario. II. Por asumir, a sabiendas, el carácter de fraccionista en los fraccionamientos a que se refiere la fracción anterior. III. Por destrucción indebida de materias primas, árboles, productos agrícolas o industriales, o medios de producción, que se hagan con perjuicio de la riqueza o del consumo nacionales. IV. Por ocasionar la difusión de una enfermedad de las plantas o de los animales, con peligro de la economía rural o forestal, o de la riqueza zoológica del país; y V. Por publicar noticias falsas, exageradas o tendenciosas, o por cualquier otro medio dar lugar a que se produzcan trastornos en el mercado interior, ya sea tratándose de mercancías, de monedas, o de títulos o efectos de comercio.

Todas las anteriores serían las medidas provisionales e inmediatas para proteger desde luego a la pequeña propiedad agrícola en explotación y que darían lugar a que la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación corrigiese su equivocada jurisprudencia en relación con los amparos promovidos o que puedan promover los pequeños propietarios. Pero el medio definitivo sin excluir lo anterior consiste en la expedición de una Ley Reglamentaria de la Fracción XV del artículo 27 de la Constitución, para la protección, fomento y desarrollo de la pequeña propiedad.

Para la exposición de motivos de esa ley pueden servir algunas de las consideraciones hechas en el curso del presente estudio. En cuanto al proyecto de ley en sí mismo, debe desarrollar las siguientes bases:

Ia. Determinación de lo que debe entenderse por pequeña propiedad agrícola, tomando en consideración no solamente la extensión del terreno, sino sus características en relación con el riego, con la mayor o menor facilidad de abonarlo, con su proximidad a centros de consumo con la mayor

o menor facilidad de comunicaciones y con la densidad de población de la comarca en que se encuentre, procurando que tal pequeña propiedad pueda servir para el sostenimiento decoroso, placeres lícitos y educación técnica de una familia numerosa.

2a. Determinación de lo que debe entenderse por pequeña propiedad ganadera, tomando en consideración características semejantes a las mencionadas para la determinación de la pequeña propiedad agrícola.

3a. La creación de un Registro de Pequeña Propiedad Agrícola y Ganadera, en el que sólo se inscribirán esas propiedades cuando se satisfagan los requisitos necesarios para comprobar que el titular respectivo no tiene otras propiedades rurales en el mismo estado, Distrito Federal o territorios de la federación, y que la propiedad que se trata de inscribir está comprendida entre las que la ley reconoce como pequeñas propiedades.

4a. Determinación de los efectos que produzca la inscripción en el Registro de la Pequeña Propiedad, entre los cuales deberá consignarse su inafectabilidad absoluta, mientras no se demuestra ante autoridad competente, que hay lugar a anular la inscripción. La presunción legal de que las propiedades inscritas tienen positivamente ese carácter, a fin de que el que las impugne tenga a su cargo la prueba de la causa de nulidad de la inscripción, aunque el impugnador sea una agrupación que está solicitando dotación de tierras por un poblado.

5a. La facilidad para convertir a las pequeñas propiedades agrícolas o ganaderas en patrimonio de familia, con toda la protección que tal patrimonio merece.

6a. El establecimiento de la posibilidad de transferir la pequeña propiedad mediante simple endoso del título inscrito en el registro, facilitándose de esta manera la libre circulación de esa clase de propiedad, mientras no se haya constituido sobre ella un patrimonio familiar, lo cual deberá hacerse constar en la inscripción misma del registro y en el título correspondiente.

7a. Las facilidades necesarias para que los pequeños propietarios puedan obtener pronto crédito sobre sus propiedades, modificándose al efecto la legislación sobre hipotecas.

8a. Las sanciones en que incurren los que, sin serlo, aprovechan o tratan de aprovechar las ventajas que esa ley conceda a los pequeños propietarios; y a todos los que de cualquier manera imposibiliten, dificulten o entorpezcan la aplicación de dicha ley.

9a. Las facilidades de que deben disfrutar aquellos campesinos dotados de propiedades mínimas dentro de los centros de población, para convertirse en pequeños propietarios independientes.

10a. Todas las disposiciones que sean necesarias para constituir con los pequeños propietarios un sector social educado, amante de la tierra y de la patria, y con una independencia económica, que, sin llegar a la riqueza exagerada, les permita satisfacer con decencia sus necesidades.

El poder público debe establecer las garantías jurídicas que protejan la pequeña propiedad sin que éstas puedan entrañar una deformación a la legislación agraria positiva sustentada durante largos años por el ideario social de México. Esta medida habrá de adaptarse con medición, sinceridad y firmeza para imponer las modalidades que deba contener un ordenamiento legal que ahuyente la intranquilidad y el desasosiego fijando las limitaciones y derechos no sólo al pequeño propietario, sino estableciendo sanciones para él y para las autoridades transgresoras de las disposiciones que fundamenten en la estabilidad de la pequeña propiedad.

Estas normas habrán de aspirar a la resolución de una ingente necesidad apartándose de proposiciones que más con el afán de resolver un problema actual. Tienden a retener viejas fórmulas ya caducas o a introducir innovaciones ausentes de sentido práctico que malévolamente podrían reputarse como veladas rectificaciones a un programa de fondo.

Asimismo, habrá ocasión para fijar el criterio de que el ejido y la pequeña propiedad no deben colocarse frente a frente en disputa agraria, sino que ambos tienden a hacer desaparecer el latifundio en México a pesar de la diversidad del origen en propiedad de uno y otro y de que ambos participan de la característica de inafectabilidad.

México, D.F., noviembre de 1946.

#### 10. *Opinión de la Asociación de Diputados Constituyentes de 1917*

La Asociación de Constituyentes de 1917, en vista de la reciente actitud de algunos sectores políticos que tienden a desvirtuar el sentido genuino del artículo 27 de la Constitución, en lo relativo al problema de la pequeña propiedad, y a menoscabar el libre funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, y siendo los miembros de ella autores del código fundamental vigente, juzga de su deber emitir los siguientes conceptos:

1. Todos los pueblos de la tierra han luchado durante varios siglos para ser gobernados por sus leyes; o sea, por su constitución, y no por el derecho del más fuerte, o la voluntad de los dictadores o los caprichos de los que se colocan en situaciones dominantes.

2. La revolución agraria en México tuvo como motivo sustancial el hondo clamor por el acaparamiento de la tierra en manos de reducido nú-

mero de acaudalados que absorbían a la pequeña propiedad y al ejido, y por constituirse en multitud de ocasiones, más latifundios en la república. La Revolución Mexicana, al cimentar la nueva organización de la patria en la división de la propiedad, estableció dos fuentes fecundas de mejor aprovechamiento de la tierra: el ejido y la pequeña propiedad, ambos destrozados por la creación de nuevos latifundios, que destruyó la Constitución de 1917.

3. El ejido y la pequeña propiedad son las dos columnas sólidas que sustentan la reforma social agraria. No se excluyen en su tendencia, ni en sus fines, ni como elementos adversos ambos enfrente de los latifundios que los seguían aniquilando.

4. Tanto el ejido como la pequeña propiedad se han juzgado como los elementos más efectivos para fomentar con más intensidad la riqueza agrícola nacional.

5. El artículo 27 de nuestra Constitución se inspiró en ideales de justicia social. Primero, levantar el nivel económico de los campesinos que trabajan la tierra, proporcionándoles medios para subsistir dentro de sus aptitudes y dedicación al trabajo de la agricultura, para lo que se fomentó el ejido. Segundo, proteger a los pequeños propietarios, por ser ambos factores los elementos vitales que contribuyen a la mejor producción de la tierra.

6. El mismo artículo 27, en su prescripción VIII, a la vez que declara nulas las enajenaciones de tierras y aguas, concesiones, deslindes, transacciones, remates, etcétera, cuando sean afectado los derechos de los núcleos de población, invadiéndose ejidos o terrenos de común repartimiento, exceptúa de la nulidad los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856, no tocando a la pequeña propiedad formada por los que a título de dominio poseyeron por más de diez años superficies que no excedieran de cincuenta hectáreas, lo que indica la protección manifiesta de la revolución a la pequeña propiedad.

7. La suprema ley de la república, al consignar en sus artículos las bases para la prosperidad de la nación, estableció como punto esencial la obediencia incuestionable a sus preceptos, para que el pueblo mexicano se rigiera fundamentalmente por ellos.

8. Por la promulgación del principio de división de poderes, piedra angular de las democracias, se consagró la sumisión absoluta a las resoluciones del alto Poder Judicial, que no pueden ser quebrantadas por ninguna autoridad, ni por ninguna agrupación ni partido político.

9. El Poder Judicial es la suprema autoridad intérprete de la Constitución y ningún otro poder puede destruir sus resoluciones ni desobedecerlas. Su libre funcionamiento debe ser garantizado.

10. El pueblo mexicano tiene el deber ineludible de acatar respetuosamente sus fallos, sin que nadie deba ejercer presión sobre el alto Poder [Judicial] Federal encargado de pronunciar la última palabra en materia de justicia, porque se minarían las bases de la democracia.

11. La institución del juicio de amparo es la más bella conquista del pueblo mexicano para hacer cumplir el pacto federal cuando las autoridades, con buena o equivocada intención, no respetan en su integridad los principios tutelares de la Constitución que, al proteger a los individuos sean personas físicas o morales, restablece la tranquilidad social, la que siempre se ve herida por actos injustos que significan privilegios fuera de la Constitución o que constituyen errores.

12. El juicio de amparo es el dique infranqueable que se levanta para que el pueblo mexicano no quede encadenado a la omnímoda voluntad de las autoridades, ni a la incompreensión del código fundamental de la patria, ni a los temores que inspiran los poderosos o los grupos que se revelen contra la Constitución o desconozcan el límite de sus derechos.

13. El artículo 17 de la suprema ley de la república prohíbe terminantemente que cualquier persona física o moral se haga justicia por sí misma o ejerza violencia para reclamar su derecho. Los tribunales son los únicos encargados de administrar justicia. Ninguna situación de hecho es sostenible dentro de la Constitución, sino que debe ser destruida en todo caso si no cuenta con el apoyo de la misma. La única autoridad competente para dictar la última palabra es el alto Poder Judicial de la Federación. Y el medio eficaz para ello es el juicio de amparo, gloria de nuestras instituciones.

14. La pequeña propiedad fue excluida del ejido, según la prescripción terminante del párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna de la república, que ordena que se dicten medidas para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, no para que se reduzca o se extinga, lo cual es, pues, notoriamente anticonstitucional, y que se dan ejidos tomándolos de las propiedades inmediatas, respetando siempre esa pequeña propiedad.

15. La prescripción XIII del artículo 27 reconoce al presidente de la República como la suprema autoridad agraria. Dicho alto funcionario no puede violar la Constitución ni puede confirmar las resoluciones agrarias que afectan la pequeña propiedad agrícola en explotación, la que en ningún caso puede ser tomada para ejidos, ni por expropiación para este fin, porque se violaría la suprema ley federal. El presidente de la República está obligado conforme a la misma prescripción, a rectificar sus propios actos cuando de ellos resulten violadas las disposiciones constitucionales que ponen a salvo a la pequeña propiedad. El Código Agrario en sus artículos 156

a 169, siguiendo fielmente los lineamientos de la Constitución, señala las responsabilidades en que el jefe del Poder Ejecutivo y las demás autoridades agrarias incurren por violar la pequeña propiedad, que es intocable por afectaciones ejidales, según los textos del mismo artículo 27.

16. Es sofisticado sostener que las resoluciones del presidente de la República causan estado y tengan la autoridad de cosa juzgada, sin que deba rectificar las infracciones a la Constitución. Sólo las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al decidir sobre los actos del presidente de la República, son las que causan estado y constituyen la verdad legal en materia agraria. El jefe del Poder Ejecutivo siempre tiene el deber de dar cumplimiento a las prescripciones del pacto federal. Es insensato y punible exigir que el presidente de la República, suprema autoridad agraria, no rectifique sus errores cuando haya sido sorprendido por las demás autoridades agrarias, o se haya equivocado. Es absolutamente necesario que exista y dependa del presidente la Oficina de la Pequeña Propiedad y su funcionamiento es a todas luces constitucional, porque le abre al Ejecutivo las puertas de la verdad y de la justicia para que se libere de responsabilidades y no viole la Constitución que ordena que la pequeña propiedad sea inafectable y debe respetarse en las dotaciones de ejidos.

17. Las autoridades inferiores jamás pueden desobedecer las resoluciones presidenciales ni modificarlas a pretexto de interpretaciones del Código Agrario que nunca puede estar por encima de la Constitución de la República. Ni mucho menos las autoridades inferiores tienen facultades para ejecutar las resoluciones presidenciales de manera diversa al contenido de ellas, ni afectar propiedades que no han sido incluidas dentro de la resolución presidencial que debe respetar la pequeña propiedad. Es intolerable y anticonstitucional que las autoridades agrarias inferiores modifiquen en los actos de ejecución o con cualquier motivo las resoluciones del presidente, pues esto equivaldría a que se arrogaran facultades de revisoras de los actos de su superior jerárquico, infringiendo palmariamente la Constitución. Esos actos infundados e inmotivados no tienen ninguna validez jurídica; según los artículos 14 y 16 constitucionales deban ser nulificados. Por eso el ampro procede contra los actos de indebida ejecución.

18. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas tienen derecho a que se les dote de ellas, pero sin afectar la pequeña propiedad, y cuando ésta se afecte no se deben tener por intocables las resoluciones que infrinjan la Constitución, sino que deben darse a los pueblos las tierras necesarias de las propiedades inmediatas, excluyendo la propiedad inafectable, lo mismo que deben excluirse los ejidos que se hayan dado a otros pue-

blos. El amparo procede cuando existiendo tierras afectables inmediatas, no pequeñas propiedades, se niega a los pueblos su derecho constitucional.

19. La prescripción XIV del artículo 27 excluye del amparo únicamente a los propietarios de tierras y aguas que conforme a la Constitución pueden ser afectados por ejidos, pero no excluye a los pequeños propietarios desde el momento que están protegidos por la misma Constitución y hay prohibición expresa de afectar sus tierras, y los actos ejecutados contra las leyes prohibitivas son nulos, según las doctrinas aceptadas mundialmente y conforme al texto expreso del artículo 8o. del Código Civil, que es aplicable en materia federal.

20. No necesitaba hacer distinciones la prescripción XIV que prohíbe acudir al juicio de amparo a los propietarios que puedan ser afectados según la suprema ley, como no ha tenido necesidad de excluir a los dueños de solares o de huertas en sus propias fincas, porque estos pequeños propietarios no son aludidos en el artículo 27 para dotar a los pueblos de ejidos. Todos tienen derecho de acudir al juicio de amparo si se vulneran sus derechos y posesiones. De otra suerte se mutilan nuestras instituciones y se violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

21. La reforma consignada en la fracción XIV obedeció a que se juzgó entonces necesario hacer efectivos inmediatamente los preceptos consignados en el artículo 27 constitucional, pero una vez que se haya resuelto el problema, habiéndose puesto en vigor dicho artículo en toda la república, no debería subsistir una reforma que mutila las instituciones, sino que procedería crear otra sala que resuelva los asuntos agrarios con la rapidez deseada y conforme a la Constitución y las leyes que realmente se derivan de ella. Así se mantendría la pureza de las instituciones y podría impartirse prontamente justicia a quienes se vieran privados de ella.

22. Las disposiciones reglamentarias o acuerdos que se dicten para mantener en una posesión ilegal a los poblados porque se haya afectado la pequeña propiedad, son anticonstitucionales. En el caso de que sea preciso cumplir con la Constitución y principalmente con las ejecutorias de la Suprema Corte, el Ejecutivo de la Unión jamás puede ordenar que, por erróneos motivos de interés público que no pueden serlo las infracciones a la Constitución, se mantenga como legal una situación de hecho que contraría las disposiciones del artículo 27, que excluye a la pequeña propiedad de afectación. Si por exigir el respeto a la Constitución se provoca algún conflicto entre los ciudadanos, cuyo esencial deber es cumplir con los preceptos constitucionales, el gobierno federal puede adquirir en su justo precio, por compraventa, los terrenos que para fines políticos necesita de los particulares, pero mandando antes que se cumpla con la Constitución y las ejecuto-



rias de la Corte y que se haga el pago en el acto, sin aplazar, ni menoscabar en lo más mínimo el patrimonio de los pequeños propietarios protegidos por la ley fundamental del país.

23. Ni siquiera sería motivo de expropiación que los remisos en acatar las ejecutorias de la Corte o la propia Constitución, alaguen una situación de hecho, porque la expropiación tiene por base el cumplimiento de la ley y no el desacato o desobediencia a las bases fundamentales por las que debe regirse el pueblo mexicano; o sea, su suprema ley.

24. Sería un acto profundamente inmoral el dejar transcurrir el tiempo para no cumplir las ejecutorias del Poder Judicial de la Federación, que deben ser obsequiadas dentro de veinticuatro horas, o principiarse su pronta ejecución, según los términos de las leyes reglamentarias, y es perfectamente inaceptable dentro del orden constitucional, que cuando existan dificultades en la práctica para dar cumplimiento a la Constitución o a las ejecutorias del Poder Judicial, se dicten acuerdo, reglamentos o leyes que hagan nugatorios todos los derechos de los protegidos por la suprema ley, o sean los pequeños propietarios, sustituyendo sus derechos por compensaciones o subterfugios que desquician el orden constitucional. Así no se respeta la pequeña propiedad, ni con vías de hecho que se toleren quedan expuestos los pequeños propietarios a los actos de la arbitrariedad o de los que menosprecian los mandatos y responsabilidades que señalan la Constitución y el Código Agrario.

25. Ni el Congreso de la Unión, ni menos el Poder Ejecutivo, pueden dictar leyes o acuerdos, respectivamente, que modifiquen los derechos establecidos en la ley fundamental de la república. Si los secretarios, consejeros o auxiliares del Poder Ejecutivo no encuentran la manera de establecer el imperio de la Constitución, por pretextos o situaciones de hecho que se alcancen enfrente de la ley y de las ejecutorias de la Suprema Corte, pueden ser sustituidos para que quienes merezcan la confianza del presidente de la República que desea gobernar con la ley, hagan que se cumpla la Constitución y que todos los ciudadanos se subordinan a los textos de ese supremo código que es la cristalización de los anhelos revolucionarios y que todas las clases sociales aceptaron como la realización de sus aspiraciones.

26. El respeto al Poder Judicial debe traducirse en hechos y en la protección que los demás poderes deben impartir a las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia. Cualquier dificultad de hecho puede subsanarse por el pago justo e inmediato del valor real de la pequeña propiedad, más el pago de los daños y perjuicios, pero no por medio de compensaciones obligatorias sin base en la ley constitucional del país.



27. Inadmisibles es que se diga que se respeta la pequeña propiedad, si no se impide, y aún se sanciona, que desaparezca por actos arbitrarios incorporándola al ejido. Su dueño la perdería irremediabilmente, para siempre. ¿En dónde está el respeto a la Constitución? El pequeño propietario puede preferir el pago del importe real de su propiedad, si esta es absolutamente indispensable para el bienestar de los núcleos de población, en casos de especial excepción, y no como principio general. Los núcleos de población tienen derecho a tierras, pero no precisamente a las tierras que sean pequeña propiedad, sino a las de los inmediatos latifundios.

28. Las responsabilidades de los que violan la Constitución afectando la pequeña propiedad deben exigirse no sólo en el terreno penal, sino haciéndolas efectivas también en el terreno pecuniario y privándolos de su cargo por ineptitud y falta de cumplimiento a sus deberes; además, por violadores de la Constitución, máxime en el caso de que desobedezcan o eludan el cumplimiento de la ejecutoria que conceda el amparo, debiendo ser destituida la respectiva autoridad, como lo previene imperiosamente la fracción XI del artículo 107 constitucional.

29. Para la solución rápida y efectiva del problema agrario dentro de la Constitución y para no hacer nugatorios los derechos de los núcleos de población, los daños que sufran aquellos a quienes se les ha puesto en posesión de pequeñas propiedades inafectables, deben ser cubiertos inmediatamente por el gobierno federal, a reserva de indemnizarse éste de las erogaciones que tenga que hacer y que serán exigidas a los que violen la Constitución afectando la pequeña propiedad agrícola en explotación.

30. Sobre estas bases se resuelve el problema agrario en toda su integridad y se cumple con la Constitución que manda respetar la pequeña propiedad; el Gobierno indemniza a los núcleos de población por los daños y perjuicios que sufran al recogerseles una pequeña propiedad que tiene que ser devuelta a sus dueños, y el propio Gobierno exigirá a su vez las responsabilidades consiguientes a sus servidores que no respetan la Constitución o incurren en responsabilidad, la que debe hacerse efectiva y no quedar escrita simplemente en las páginas de la Constitución, en el Código Agrario y en la Ley de Responsabilidades. El derecho de los pueblos subsiste para tener las tierras necesarias de las propiedades inmediatas, pero sin desobedecer al artículo 27 que previene que la pequeña propiedad agrícola en explotación es inafectable.

31. La Constitución debe mantenerse muy por encima de las diversas interpretaciones que a sus altos preceptos den líderes o políticos. Tiene que ser la norma del pueblo mexicano, cuya civilización ha sido demostrada ante el mundo entero, pues su ley fundamental es la más amplia y liberal de

los tiempos modernos, que protege los intereses sociales dentro del progreso, bienestar y tranquilidad de la patria. Debemos mantenerla en su esencia democrática para que sea la guía entre gobernantes y gobernados, sin retroceder en el avance de los principios institucionales ni menos establecer contra la Constitución, excepcionales privilegios en que la mano justiciera de la civilización ha ido borrando, para afianzar el principio democrático de que todo el pueblo tiene derecho a sus beneficios dentro de los límites y bases que señala el mismo pacto federal.

32. Ninguno de los poderes del Estado puede modificar la Constitución Política Mexicana por situaciones de hecho que les crean obstáculos para cumplir con la suprema ley que han protestado observar, ni menos por acuerdos que significan derogación de las prescripciones constitucionales. Debe defenderse valientemente la ley suprema del país.

33. No puede estar expuesta las fluctuaciones del criterio de los gobernantes que se vayan sucediendo durante los períodos que se fijan para la renovación de los poderes de la República. Ella tiene que obedecerse conforme a sus principios que sintetizaron la reforma social que culminó en nuestra Constitución de 1917.

34. Las constantes agitaciones para mantener al pueblo en un estado que sería propio de un período preconstitucional, sin continuar, como ya es tiempo, la obra de reconstrucción nacional, que solamente puede hacerse respetando con sinceridad la Constitución de la República, detienen el progreso del país al alejar a los ciudadanos de la confianza que han depositado en sus leyes que no pueden ser menospreciadas por quienes tengan interés en conservarse en posiciones políticas personales.

35. La Constitución de 1917 colocó por encima de toda injusticia los derechos de los trabajadores del campo y de la ciudad. Pero a la vez, sentó las bases de la firmeza de sus principios que no pueden ser violados por situaciones de hecho o incomprensión de los preceptos fundamentales, para llegar a constituir insólitos privilegios que serían no obedecer la augusta ley arrancada a las tiranías.

36. Es labor eminentemente revolucionaria y orientadora para todas las clases sociales propugnar, en la serena región de los principios, por el mantenimiento impoluto de los preceptos de la Constitución. Ninguna situación de hecho justifica la desobediencia al pacto federal. Sobre los hechos, la ley.

37. Si el artículo 27, que figura en el capítulo de las garantías individuales que deben ser protegidas por el juicio constitucional de amparo, consagra profundo respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación al extremo de que, en ningún otro precepto de ese capítulo se establece de manera expresa e indiscutible, que incurre en responsabilidad las que

conculcan la pequeña propiedad afectándole por ejidos cualquiera que sea la causa por la que se cometan tales violaciones. Si ese texto constitucional, norma inmovible dictada por el sentir revolucionario, tiene que ser observado y cumplido hasta con las sanciones por responsabilidad contra quienes lo infrinjan, sería un contrasentido y notorio menosprecio a los sanos principios revolucionarios que se negara la procedencia del juicio de amparo, salvaguardia definitiva de todos los preceptos, que principalmente están agrupados en el capítulo de garantías, en las luminosas páginas de nuestra Constitución, para proteger a quienes en conceptos inequívocos ampara especialmente la suprema ley.

38. El juicio de amparo, fruto de meditado estudio de patriotas de pasada generación, fue acogido con entusiasmo por los constituyentes de 1917. No puede ser olvidado por los verdaderos revolucionarios de hoy, ni menos por los propios autores de la Constitución que nos rige, porque sería abandonar el glorioso sendero del adelanto y de la democracia, que conduce al pueblo a la libertad. Nunca debemos regresar a las mansiones tenebrosas del absolutismo.

39. La Asociación de Constituyentes de 1917 obra dentro del terreno exclusivamente constitucional y patriótico y alienta a las autoridades que se ciñen a la ley. Su desinteresada actuación está completamente al margen de la política. Su deber es señalar los errores que se cometen, para que las autoridades competentes, asumiendo la responsabilidad de sus actos, guíen al país conforme a los principios de su ley escrita, que es fruto genuino de la Revolución. No puede ser desnaturalizada por incompetencia de quienes no pueden auxiliar al Ejecutivo a que gobierne con la Constitución, cuya estricta observancia hará que renazca la tranquilidad del pueblo mexicano.