

EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, FUENTE DE PLANEACIÓN NACIONAL Y PROGRAMA SOCIAL SOBRE DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA

Abel HERNÁNDEZ M.

SUMARIO: Introducción. I. La propiedad en el artículo 27 constitucional. II. La propiedad en la Colonia. III. La Independencia. IV. Antecedentes de la Reforma. V. La Reforma. VI. El juicio de amparo en relación con afectaciones a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

La Revolución Mexicana, que se inició el 20 de noviembre de 1910, constituye el primer gran movimiento popular del siglo xx, que transformó las instituciones políticas, jurídicas, económicas, culturales y morales de la nación, gestando la Constitución de 1917, que no es tan sólo forma política republicana y federal, sino programa de acción en la libertad y en la justicia social.

Este Código recoge los anhelos de justicia social del pueblo de México y los concreta en las normas jurídicas fundamentales de nuestro derecho económico, valga decir, en los principios que regulan la intervención del Estado en el desarrollo económico de la nación.

Las normas jurídicas fundamentales de naturaleza económica, han sido objeto de reiteradas modificaciones, reformas y adiciones y su estudio, aun superficial, resultaría demasiado extenso, en cuya virtud concretamos nuestra modesta participación en este importante evento convocado por la Universidad Autónoma de Querétaro y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM al estudio, breve por cierto, del artículo 27 de la Constitución General de la República como fuente de planeación nacional y de programa social sobre distribución de la tierra.

I. LA PROPIEDAD EN EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

El primer párrafo del artículo 27 constitucional es del tenor siguiente:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha

tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Muchas son las teorías que se han emitido para explicar el derecho originario de propiedad que, en los términos del artículo transcrito, se otorga a la nación.

La doctrina patrimonialista alude a la Bula *Noverint Universi* de fecha 4 de mayo de 1493, en cuyos términos el papa Alejandro VI donó a los reyes de España los inmensos territorios del Nuevo Continente en cuya virtud se les tuvo como propietarios personales de ellos, incluyéndolos dentro de su patrimonio a título de propiedad privada individual; y como al consumarse la Independencia el moderno Estado mexicano sucedió a dichos monarcas, adquirió en consecuencia la propiedad de tales tierras, siendo éste el criterio de los constituyentes al redactar el ya transcrito párrafo I de nuestra Carta Magna.

La teoría patrimonial, que contempla al Estado como propietario de su territorio, aludiendo al dominio eminente que en estas circunstancias ejercían los reyes sobre los bienes de los particulares que se localizaban en el reino, es criticada por Jellinek, quien sostiene: “Que el derecho al territorio de que habla el derecho político no es sino un reflejo de la dominación sobre las personas, es decir, que no es un derecho en sentido subjetivo”, y en apoyo a estas ideas afirma: “No hay ni puede haber un dominio sobre las personas distinto del dominio sobre el territorio; más bien debe decirse que todos los actos de dominio realizados dentro del Estado, mantienen necesariamente una relación con el territorio, y éste sirve por consiguiente de fundamento real del ejercicio total del poder del imperio”; sin embargo, el propio Jellinek reconoce que “en el derecho internacional se ha mantenido viva hasta hoy la idea del carácter de derecho real de la relación del Estado con el territorio, no sin hacer votos porque se libere a la doctrina del territorio del Estado de toda contaminación de derecho privado y se reconozca al fin, que la soberanía territorial es imperio y no dominio.

En realidad, el territorio es uno de los elementos esenciales del Estado concebido como ente jurídico colectivo; de ahí la necesidad de que éste conserve el dominio eminente sobre él mismo, valga decir, en relación con la distribución de su propiedad en beneficio de las personas que lo habitan, distribución que debe realizar con positivo criterio social, es decir, en función del interés colectivo, de tal manera que sus beneficios, que sus frutos, accedan equitativamente a todos los ciudadanos, para fortalecer el desarrollo económico de la nación.

II. LA PROPIEDAD EN LA COLONIA

Desafortunada fue la suerte de los moradores naturales de las tierras

recién descubiertas, donadas según se ha dicho, por Alejandro VI, representante de Dios en este mundo, a los reyes de España, otorgándoles, libre, lleno y absoluto poder y jurisdicción, con el loable propósito de que se enviaran a las tales “Islas y tierras, hombres buenos, temerosos de Dios, doctos, sabios y expertos, para que instruyan, a los susodichos naturales y moradores en la fe católica”, dado que durante la colonia los sentimientos humanos y las ideas religiosas, se subordinaron al interés económico, siendo así como al iniciarse nuestra historia independiente, la ya diezmada población indígena había sido reducida a la servidumbre o a la esclavitud, valga decir a la miseria; en tanto que la propiedad se hallaba reconcentrada en dos grandes potencias económicas: los grandes terratenientes españoles y criollos y el clero. Basta señalar que por Cédula Real de 6 de julio de 1529 se donó a Hernán Cortés, como premio a sus servicios de conquista, el Marquesado del Valle de Oaxaca que comprendía el Valle de Oaxaca, el Valle de Cuernavaca, el Valle de Toluca y las jurisdicciones de Coyoacan, Charo de Michoacán, Tuxtla y Jalapa; en total, 18 pueblos y villas con 23,000 vasallos; que el Conde de Revillagigedo, en las instrucciones a su sucesor, decía: “Hay varios hacendados que poseen terrenos suficientes, para fundar un reino entero”; y que el Barón de Humboldt en su renombrado libro *Ensayo político sobre la Nueva España*, critica al sistema feudal que privaba en el reparto de la tierra, es decir, los grandes latifundios que detentaban algunas familias poderosas y la gran desigualdad de las fortunas aun dentro del clero, parte del cual gime en la miseria, al paso que algunos individuos de él tenían rentas superiores a las de muchos soberanos de Alemania.

Hombres eminentes de España y América condenaron la acumulación de la propiedad rústica en pocas manos, muertas por cierto, en perjuicio de millones de individuos, que no contaban siquiera con una parcela que cultivar para satisfacer sus más apremiantes necesidades.

Bernardo Ward, en su libro *Proyecto económico* publicado en la segunda mitad del siglo XVIII, sostuvo que la tierra debe ser dada en propiedad a quien la trabaja.

El obispo de Michoacán Manuel Abad y Queipo, a fines de 1799, propuso a los reyes de España, entre otras medidas, la expedición de una Ley Agraria para la triste situación de miseria en que habían quedado los pueblos, al ser despojados de las propiedades que legítimamente les pertenecía, autorizándolos para la apertura de las tierras incultas de los grandes propietarios

Lo cierto es, afirma Jesús Silva Herzog, que “el problema de la tenencia de la tierra se fue agravando decenio tras decenio, mientras crecía la inconformidad sorda y callada de las muchedumbres, ansiosas de tener un pedazo de tierra para alimentarse y alimentar a su familia” por cuyo motivo, “con odio acumulado a través de generaciones, se

unieron a las chusmas andrajosas y heroicas que capitaneara con inaudita valentía el noble anciano de cabellos blancos que un día del mes de septiembre de 1810 se lanzó a la aventura de crear una patria para un pueblo infortunado y digno de mejor suerte”.

III. LA INDEPENDENCIA

Los dos héroes más destacados de la Revolución de Independencia, don Miguel Hidalgo y Costilla y don José María Morelos y Pavón, son, sin duda alguna, auténticos precursores de la reforma agraria mexicana. El primero ordenó la abolición de la esclavitud y la entrega de la tierra a los naturales para su cultivo en sus respectivos pueblos; y el segundo expidió diversas disposiciones, bandos, órdenes, decretos y documentos, que constituyen primordiales antecedentes de nuestros textos constitucionales vigentes en materia agraria. Baste recordar su “Proyecto para confiscación de intereses europeos y americanos adictos al Gobierno” que expidió en Tlacosautitlán, Jal., el 2 de noviembre de 1913, en cuyo punto séptimo ordenó que fueran utilizadas las haciendas grandes que tuviesen terrenos laboríos superiores a dos leguas, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras fructíferas, esclavizando millares de gentes por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público.

En el artículo 26 de la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, se establece: “Nadie puede ser privado de su propiedad, sino cuando lo exija la necesidad pública y en ese caso tiene derecho a la justa indemnización.” Adelantamos que esta disposición constituye evidentemente un antecedente directo del párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución vigente.

La Independencia de México, no la consumaron los insurgentes, sino quienes la habían combatido. El Plan de Iguala y los Pactos de Córdoba que fijaron las bases conforme a las cuales debía constituirse la nueva nación, no afrontaron en su magnitud el problema de la mala distribución de la tierra, antes bien, señalaron la obligación de respetar las propiedades de los europeos y de sus hijos. En verdad la situación fue la misma, dado que la concentración de la tierra operó, en forma paulatina y segura en favor de la Iglesia, a cuyas manos accedieron grandes extensiones de terreno, cuyo cultivo y explotación descuidaba, impidiendo y perjudicando en consecuencia el progreso del país.

Las discusiones del constituyente de 1824 no excluyeron el grave problema que representaba la mala distribución de la propiedad agraria.

EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

501

ria; sin embargo, su actividad se enfocó a la integración y consolidación de la organización política de la nación: en efecto, lo esencial en ese código fundamental es la institución de las formas republicanas, democráticas y federales de gobierno.

En ausencia de lineamientos político-constitucionales en materia agraria, los primeros gobiernos independientes, expidieron una serie de decretos, órdenes y acuerdos tendientes a promover la colonización de los baldíos que no produjeron buenos resultados, habida cuenta de su escasa o nula aplicación.

IV. ANTECEDENTES DE LA REFORMA

La triste realidad socioeconómica que privó en la nación después de la Independencia con motivo de la concentración territorial que dio origen al latifundio eclesiástico, fue motivo de honda preocupación por parte de prestigiosos intelectuales y políticos contemporáneos, cuyas ideas y acciones implementaron importantes proyectos de afectación de los bienes de la Iglesia, integrando en la conciencia nacional el pensamiento que dio origen a las trascendentales Leyes de Reforma.

Mención honorífica merece Lorenzo de Zavala, “el profeta de liberación”, quien sostuvo que el progreso del país dependía del fomento de la agricultura y advirtió que se estaba gestando una revolución diferente como consecuencia de la mala distribución de las tierras, destacando que el desarrollo de toda nación tiene como fundamento a una población agraria capaz de cultivar sus propias tierras. Muy importante es la distribución de tierras que realizó entre más de cuarenta pueblos en el valle de Toluca, cuando fue gobernador del Estado de México en el año de 1827, y el fraccionamiento de grandes latifundios que llevó a cabo en el año de 1832, cuando desempeñó nuevamente el cargo de gobernador de ese estado; y asimismo, la ley que expidió el 29 de marzo de 1833 en que nacionalizó extensas propiedades de las misiones filipinas.

Sin duda alguna, las ideas de este prócer, por su modernidad y profundo contenido social, como atinadamente lo apunta Jesús Silva Herzog, hubieran sido apoyadas por un revolucionario en el Congreso Constituyente de 1916-1917.

No menos importante es el pensamiento social y progresista del doctor José María Luis Mora, indiscutiblemente el líder más conspicuo de los liberales radicales, quien en amplia disertación demostró la licitud, la conveniencia social de la ocupación de los bienes del clero.

Señalemos, en fin, que durante los aciagos días de la invasión norteamericana, Valentín Gómez Farías expidió el 11 de marzo de 1847 una ley que aprobaba la ocupación de bienes eclesiásticos hasta por la cantidad de quince millones de pesos para los gastos de la guerra; pero

el clero volvió a defenderse, recuerda Miguel de la Madrid Hurtado, y provocó la insurrección de los polcos agregando que desde entonces quedó definido el debate a solucionar: El dilema de un Estado teocrático medieval o el del Estado secular moderno, advirtiendo que en la dinámica de los tiempos la reforma vendría a darles el triunfo a los liberales.

V. LA REFORMA

Las leyes de reforma quebrantaron el poder eclesiástico que desde la colonia tenía supremacía sobre el gobierno civil.

Con el propósito de acabar con la concentración de la tierra en manos de la Iglesia, con fecha 25 de junio de 1856 el gobierno de Ignacio Comonfort expidió la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas. Conforme al artículo 1º de esta ley, “todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.”

La idea de desamortizar la propiedad eclesiástica y comunal se elevó a una norma constitucional, y así, el artículo 27 de la Constitución Mexicana de 1857 estableció:

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

La Ley de Desamortización indicada en la disposición constitucional transcrita no produjo el movimiento y libre circulación de la propiedad raíz en beneficio de la prosperidad y engrandecimiento de la nación, dado que, por razones de orden económico y religioso, no fueron adquiridas por los arrendatarios y enfiteutas, a quienes se otorgó derecho preferencial para hacerlo, sino por testaferros o aprovechados que constituyeron una nueva casta latifundista, advirtiéndose que al ser consideradas como corporaciones civiles, no solamente las comunidades indígenas, sino también los ayuntamientos, las universidades, las instituciones de beneficencia y otros entes jurídicos colectivos, perdieron su patrimonio.

El clero se negó rotundamente a sujetarse a la Ley de Desamortización, en cuya virtud las sociedades religiosas se negaron sistemáticamente a firmar las escrituras de adjudicación correspondientes. En estas circunstancias entró en conflicto bélico con el gobierno, promoviendo en su contra una revuelta fratricida, que en la historia se conoce como

EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

503

la Guerra de Tres Años, viéndose éste obligado, para conservar la supremacía de su autoridad civil, a expedir la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, en cuyos términos entraron al dominio de la nación, los bienes eclesiásticos, cuyos frutos en mala hora venían siendo utilizados para alentar, fortalecer la rebelión contra el soberano.

Sabido es que de conformidad con el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, se convocó a un Congreso Extraordinario Constituyente que inició sus arduas tareas en la ciudad de México el día 17 de febrero de 1856, que no fueron concluidas sino hasta el 5 de febrero de 1857 al terminarse la nueva Carta fundamental de México, vigente durante sesenta años. En el seno de ese Congreso se abordó el problema social relativo a la tenencia de la tierra, que fue planteado en todo su dramatismo por Ponciano Arriaga, Vallarta, Olvera y Castillo Velasco. El primero describió patéticamente la realidad dolorosa en que yacían millones de mexicanos debido a las enormes propiedades que estaban en poder de unos cuantos poseedores sosteniendo con razón que la Constitución debiera ser la Ley de la Tierra.

El artículo 27 del proyecto constitucional presentado a las deliberaciones del Congreso, decía:

“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer las expropiaciones y los requisitos con que éstas hayan de verificarse...”

Tal disposición, juntamente con el segundo párrafo de la misma que alude a la prohibición para adquirir bienes raíces a las corporaciones civiles eclesiásticas, fue aprobada por el mencionado Congreso.

Fácil es advertir que en esa disposición se reiteraron los criterios jurídicos contenidos en legislación anterior.

Seguramente el Constituyente de 56 soslayó estudiar a fondo el problema social para instituir un nuevo orden jurídico que lo resolviera debido a los criterios jusnaturalistas y de liberalismo económico que privaban en la época, siendo interesante señalar que el propio Vallarta, después de leer un discurso en el que describió la deplorable situación que prevalecía, expuso que el Constituyente nada podía hacer para remediarla por el principio de “dejad hacer, dejad pasar”.

En estas circunstancias, sin temor a equivocarnos, podemos calificar la Constitución de 1857 como liberal-individualista.

Fue preciso que pasara más de medio siglo, que el problema de octubre de 1910, el profundo malestar que se sentía en toda la República debido al régimen dictatorial, prolongado durante treinta y seis años e injusto en lo social y en lo económico, convocando al pueblo de México para tomar las armas y arrojar del poder a los usurpadores. En ese plan se denuncia el despojo de que habían sido objeto numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, con la aplicación.

de la injusta ley de terrenos baldíos, señalando la necesidad de restituir sus tierras a los antiguos propietarios. Fue así como los trabajadores del campo, indígenas, peones acasillados, muchos pequeños propietarios y humildes trabajadores agrícolas juntaron sus fuerzas en el empeño por reconquistar la tierra.

En el estado de Morelos, Emiliano Zapata, convencido de que Francisco I. Madero no cumpliría con las exigencias de los campesinos, expidió el 26 de noviembre de 1911 el Plan de Ayala, en el que en su artículo 6º se hacía constar:

Que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la Justicia Vernal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano la mencionada posesión; y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

Esa restitución de tierras comunales fue el propósito fundamental del decreto de 6 de enero de 1915 expedido por Venustiano Carranza que declaraban nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 que fue el ordenamiento legal que estableció la obligación de las comunidades de dividir los terrenos donde estaban asentadas, en fracciones, para asignarlas individualmente a los indígenas.

Esta ley, a la postre fue considerada en el artículo 27 de la Constitución de 1917 en que se expresó, después de siete años de lucha revolucionaria, el nuevo giro económico y social del país con importantes, trascendentes garantías sociales entre las que destacan las normas constitucionales de la reforma agraria, que tuvo su expresión concreta en las diversas disposiciones del artículo 27 de la Carta Magna de 1917, que brevemente comentamos a continuación:

I. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Este es un principio declarativo que enuncia y confirma la soberanía del Estado mexicano sobre su territorio; e instituye, por lo tanto, el dominio eminente que éste tiene dentro de los límites del mismo.

El dominio del Estado sobre su territorio es de interés público, valga decir, social; por lo tanto, puede ejercer sobre éste la vigilancia necesaria para transmitir el dominio de las tierras y aguas que lo integran

a los particulares, o bien, vigilar que su propiedad privada se realice sin menoscabo del bien común.

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

La disposición confirma la potestad del Estado para disponer, con criterio social de la propiedad privada mediante indemnización al afectado.

La disposición que se comenta está relacionada con el segundo párrafo de la fracción sexta del artículo 27 que establece que las leyes de la federación y de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. Lucio Mendieta y Núñez considera que la expropiación puede tener lugar tanto en bienes inmuebles como muebles; que el término *mediante* se usó para atemperar el vocablo *previa*, que se usó en análogas disposiciones de nuestras constituciones políticas del pasado y que sería de justicia que en lugar del valor fiscal se cubriese a los afectados el valor comercial de lo expropiado, de conformidad con el dictamen pericial correspondiente; apoyamos sin reserva alguna su disposición que nos parece justa por todos conceptos.

III. La Nación (estado) tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en *beneficio social*, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, *lograr el desarrollo equilibrado del país* y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les 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. . .

En los términos de la disposición legal transcrita se otorgan al Estado

diversas facultades rectoras de naturaleza económica, en función de la distribución de la riqueza pública, para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En esa virtud, el contenido del párrafo constitucional transcrito, corresponde a una importante fuente constitucional, por inducción, de la planeación nacional.

En la parte final del mismo párrafo se establece el derecho de los núcleos de población que carezcan de tierra y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, a ser dotados de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. En diversas fracciones de este importante artículo constitucional se regula la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, en relación a los mexicanos por nacimiento o por naturalización, con las asociaciones religiosas denominadas iglesias, con las asociaciones comerciales por acciones, con los bancos debidamente autorizados y con las corporaciones civiles.

En la fracción séptima se establece que los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren; en la fracción octava se establece un sistema de nulidades en relación con las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, hechas en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y otras de no menor importancia.

En la fracción décima se establece:

Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del gobierno federal el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras. . .

En las fracciones onceava, doceava y treceava, se crean las dependencias agrarias y se establece en lo fundamental el procedimiento agrario.

VI. EL JUICIO DE AMPARO EN RELACIÓN CON AFECTACIONES A LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA O GANADERA EN EXPLOTACIÓN

En la fracción decimoquinta de la Constitución General de la República se otorga una garantía social en favor de las personas dueñas de pequeñas propiedades agrícolas o ganaderas en explotación. En efecto, esta disposición, o garantía constitucional es del tenor siguiente:

“Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución en el caso de conceder dotaciones que le afecten...”

En este caso, el tercer párrafo de la fracción catorce del mencionado artículo señala como presupuesto de la acción constitucional, que los quejosos acrediten tener certificado de inafectabilidad correspondiente. Ciertamente ese párrafo es del tenor siguiente:

“Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria y legales de sus tierras o aguas.”

En tales supuestos es evidente la procedencia del juicio de amparo.

En el periódico *Excélsior*, de fecha 26 de febrero de 1983, se publica noticia en el sentido de que la comisión de reforma agraria de la Cámara de Diputados tomará determinaciones concretas para la eliminación del amparo agrario, consignándose que el legislador Raúl Lemus García, experto en la materia, autor del libro *Derecho agrario mexicano*, cuyo obra consultamos reiteradamente en la elaboración de este modesto trabajo, declaró que en la nulificación del recurso legal mencionado no se respetarán rangos de funcionarios influyentes o potentados, a fin de restituir a los campesinos las tierras que detentan los latifundistas, dado que con ese recurso, muchos de los afectados por la política de repartos de tierra se han hecho pasar como pequeños propietarios o poseedores de minifundios y así impugnar las resoluciones presidenciales dotatorias de tierras a núcleos campesinos con lo que éstos han sido gravemente perjudicados, ya que tales maniobras impiden la entrega física de las tierras al obtener los latifundistas la suspensión provisional; en su magnífico libro *El sistema agrario constitucional*, el eminente doctor y sociólogo Lucio Mendieta y Núñez, con miras a la solución de este problema propone:

- a) Que se restablezca la procedencia del juicio de amparo únicamente en defensa de la pequeña propiedad.
- b) Que no se conceda la suspensión del acto reclamado en esta clase de amparos, para no entorpecer el procedimiento agrario.

c) Que en el caso de que, quien acuda al amparo no demuestre que se trata, en efecto, de una pequeña propiedad, pierda la tierra afectada, en beneficio del interesado y sea obligado a pagar una fuerte multa.

Por nuestra parte pensamos que el problema debe contemplarse a la luz de la garantía contenida en el artículo 17 de la Constitución General de la República, en el que se otorga a los gobernados el derecho a una justicia pronta y expedita por parte de los tribunales; y para que ésta sea lograda, habida cuenta del gran interés social que afecta al amparo en cuestión se propone la creación del personal judicial auxiliar necesario para que en tales amparos se dicten las sentencias respectivas, precisamente dentro de los términos legales correspondientes.

En resumen, el artículo 27 de la Constitución General de la República rescató para la nación la propiedad originaria del territorio, y estableció los principios básicos de la reforma agraria por la cual inverteadamente ha luchado el pueblo de México, entre otros, los relativos a la tenencia de la tierra en sus formas de ejido, comunidad y pequeña propiedad y al fomento de la producción agropecuaria y forestal, cuya reforma no debe contraerse tan sólo al fraccionamiento de los latifundios en beneficio de los campesinos, tarea que tuvo su mayor auge en 1938, gracias a la política francamente agrarista de Lázaro Cárdenas; pues requiere además se canalicen generosamente en beneficio de los hombres del campo, los recursos de orden técnico y material que urgentemente demandan para incrementar su productividad en todas y cada una de las áreas del agro mexicano.

Es conveniente para ello, que se canalicen en beneficio de nuestras clases campesinas en porcentajes adecuados recursos provenientes de nuestras divisas petroleras y crediticias para evitar, aunque sea a mediano o a largo plazo, la dependencia originada con motivo de la cuantiosa importación de alimentos, valga decir, de cereales; es necesario además, que se incremente el asesoramiento técnico a los hombres del campo; e incrementar en la medida de sus necesidades, líneas de crédito para que adquieran los bienes de capital indispensables para intensificar sus actividades; preciso es, por otra parte, estructurar un nuevo sistema económico en el cual sus productos, sin intervención de terceros, sean adquiridos a justo precio.

Todo ello, en la seguridad de que al proceder así, honraremos la memoria de Hidalgo, de Morelos, de los Zavala, de los Mora, de los Vallarta y los Otero; de Ponciano Arriaga, de Emiliano Zapata, de Francisco Villa, de todos los hombres que han escrito páginas gloriosas en el noble quehacer de obtener para los mexicanos una mejor distribución de la tierra dentro de un régimen social más justo; a un millón de campesinos que murieron en los campos de batalla de la revolución para reclamar el derecho a la tierra; en la seguridad de que así haremos

EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

509

justicia a quienes empuñan el arado en la promisoría tierra de México para cultivarla con pasión y con amor para obtener de ella los productos, los satisfactores que requerimos con urgencia en la grave crisis que nos angustia.

En este capítulo, apoyamos sin reserva alguna las recientes adiciones al artículo 27 de la Constitución General de la República promovidas por Miguel de la Madrid Hurtado, las que se contienen en las fracciones diecinueve y veinte del mismo, todas ellas de carácter programático, y que confirma la rectoría del Estado en el quehacer económico. Tales adiciones son del tenor siguiente:

ARTÍCULO 27

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

En congruencia con tales adiciones, destacamos la necesidad de expedir la legislación reglamentaria correspondiente, aprovechando, en lo conducente los importantes estudios que en materia agraria, con no poco esfuerzo, han elaborado ya los gobiernos de la Revolución.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Siempre ha existido en México una defectuosa distribución de la tierra.

SEGUNDA. Por ello, la población rural del país ha vivido en constante estado de miseria.

TERCERA. La Revolución de 1910, inicialmente política, se transformó en social y se realizó con el sacrificio de los campesinos de México.

CUARTA. El artículo 27 de la Constitución General de la República contiene los lineamientos fundamentales de la reforma agraria y por su contenido programático corresponde a una importante fuente constitucional, por inducción, de la planeación nacional, dado que confirma la rectoría del Estado en el desarrollo económico.

QUINTA. Debe prevalecer el juicio de amparo para reclamar afecta-

ciones a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación cuando sus propietarios tengan los certificados de inafectabilidad correspondientes.

SEXTA. Para evitar el rezago, valga decir, la dilación en el pronunciamiento de las sentencias constitucionales, debe aumentarse el personal jurisdicente.

SEPTIMA. Es necesario incrementar adecuadamente los recursos económicos y técnicos que se proporcionan a los campesinos mexicanos.

OCTAVA. Debe expedirse a la mayor brevedad, la legislación reglamentaria de las fracciones XIX y XX de la Constitución General de la República.