

CAPÍTULO IV

REGULACIÓN JURÍDICA DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL CAMPO

Introducción	59
I. Mediana propiedad	59
II. Pequeña propiedad	61
III. La inafectabilidad agraria	62
IV. Posesión en materia agraria	65
V. Las tierras ociosas	67
VI. Minifundismo privado	70
VII. Latifundismo	74

CAPÍTULO IV

REGULACIÓN JURÍDICA DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL CAMPO

SUMARIO: *Introducción.* I. *Mediana propiedad.* II. *Pequeña propiedad.* III. *La inafectabilidad agraria.* IV. *Posesión en materia agraria.* V. *Las tierras ociosas.* VI. *Minifundismo privado.* VII. *Latifundismo.*

INTRODUCCIÓN

El derecho agrario mexicano regula dos formas de tenencia privada de la tierra en el campo: la mediana propiedad y la pequeña propiedad. En el último caso se refiere directamente a ella, y el primero se deduce del análisis del texto constitucional. Además prohíbe terminantemente el latifundio o gran propiedad,¹ y el minifundio.

I. MEDIANA PROPIEDAD

Aun cuando ésta no es mencionada directamente en los ordenamientos de la materia, se infiere su existencia del análisis de los propios textos legales cuando prohíben el latifundio y dan nacimiento a la pequeña propiedad inafectable, estableciendo además en la fracción XVII del artículo 27 constitucional que “el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes de acuerdo con las bases que el mismo precepto fija”. Esto es, constitucionalmente es posible hablar de una mediana propiedad que tendría los límites máximos que las enti-

¹ No obstante la prohibición del latifundio, señala Michel Gutelman, que caracte-
riza a la estructura del sector privado una fuerte concentración de tierras en las
manos de una gran burguesía rural por una parte y la proliferación del latifundio
por otra (*Capitalismo y reforma agraria en México*, 6a. ed., México, Ed. Era, 1980,
abril 1978, pp. 109-119).

dades federativas le fijen. Sería pues una propiedad intermedia por su extensión, entre el latifundio y la pequeña propiedad. Su extensión mínima sería el límite de la pequeña propiedad y la máxima la que las legislaturas locales determinen. Desde luego, estaría sujeta a afectación, y debido a la demanda de tierra por los núcleos campesinos tendería a desaparecer.

En realidad este tipo de propiedad no alcanzó mayor importancia en virtud de que las legislaturas de los estados hicieron caso omiso de lo dispuesto por la fracción mencionada, concretándose la política agraria a promover a la pequeña propiedad y a la ejidal y comunal. Sin embargo, jurídicamente es factible considerar a la mediana propiedad. En este sentido Lucio Mendieta y Núñez afirma que de acuerdo con el artículo 27 constitucional es posible la coexistencia de la mediana y la pequeña propiedad, si bien es cierto que la primera sólo subsistiría mientras las exigencias agrarias de los poblados que se encuentran dentro del radio legal a que alude el propio precepto para los efectos de dotaciones de tierra, no obliguen a reducirla hasta los límites de la pequeña propiedad inafectable. En otras palabras, la existencia legal de la mediana propiedad es transitoria y consecuentemente, en el futuro, la economía agraria del país quedará exclusivamente en manos de los pequeños propietarios y de los ejidatarios.²

Manuel González Hinojosa señala respecto a este punto que por deficiencias legales y por negligencia para llevar a cabo los actos necesarios para realizar por este medio la redistribución de la propiedad, no se llevó a cabo el fraccionamiento de los latifundios conforme a leyes locales y, en los casos en que se recurrió a este sistema, los fraccionamientos quedaron sin ninguna protección jurídica, expuestos a las afectaciones agrarias y a la incertidumbre legal de las relaciones entre el fraccionador y los fraccionistas. Así nació muerta la mediana propiedad que trataba de alentar esta disposición.

Es notable revisar que durante los años que lleva de vida la Constitución, los gobiernos en turno tanto a nivel federal como local han ignorado este aspecto de la reforma agraria, cuestión más grave en el inicio de la misma, puesto que no dieron ninguna posibilidad de existencia a la mediana propiedad, y el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola se realizó por la reducción de los latifundios a las superficies inafectables, por la división, por herencia o venta, pero ciertamente

² Lucio Mendieta y Núñez, *El sistema agrario constitucional*, México, Ed. Porrúa, 1975, p. 144.

no por una política de fraccionamientos de acuerdo con las bases constitucionales, sino al margen de estas bases y muchas veces luchando contra una política agraria contraria a las disposiciones constitucionales que suponían su fomento y protección.³

Contribuyó a impedir el desarrollo de la mediana propiedad y a sentar las bases para su desaparición en el periodo cardenista, lo dispuesto por el Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, que expresamente decía:

La extensión máxima de tierra susceptible de apropiación individual, por el solo hecho de no considerarse como latifundio, según las disposiciones de las leyes de la materia, no estará exenta de afectaciones ejidales que procedan conforme a las leyes de la Federación, pues se considerará que dicha extensión máxima no constituye la pequeña propiedad que es el único caso de inafectabilidad por ejidos, conforme al citado artículo 27 constitucional.⁴

Al respecto, Michel Gutelman señala que esta disposición era, como se pensaba en aquella época, el decreto de muerte para las explotaciones grandes y medianas aun cuando, divididas artificialmente, no fueran ya consideradas latifundios.⁵

II. PEQUEÑA PROPIEDAD

La pequeña propiedad es la extensión máxima de tierra protegida por la Constitución Federal como inafectable. Así lo determina el párrafo tercero del artículo 27 constitucional al señalar que:

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

Por tanto, la única propiedad que de acuerdo con el artículo 27 constitucional está exenta de contribuir a la dotación de ejidos y que por

³ Manuel González Hinojosa, *Derecho agrario*, México, Ed. Jus, 1975, pp. 205 y ss.

⁴ *Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario*, México, 1937, p. 15.

⁵ Michel Gutelman, *Capitalismo y reforma agraria en México*, 6a. ed., México, Ed. Era, 1980, p. 104.

lo mismo es una propiedad definida e intocable, es la pequeña propiedad; luego, de acuerdo con el pensamiento del constituyente, la pequeña propiedad debería servir de base para la creación de la clase media campesina, y en consecuencia la pequeña propiedad no puede ser otra que la que satisface las necesidades de una familia de esta clase social.⁶

La pequeña propiedad puede ser agrícola o ganadera y se determina por su extensión o por su cultivo. Así de acuerdo con su extensión la pequeña propiedad agrícola será aquella que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Por su cultivo, se considerará como pequeña propiedad la superficie que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales.

De acuerdo con el fin a que están destinadas son inafectables las superficies de propiedad nacional sujetas a proceso de reforestación; los parques nacionales y las zonas protectoras; las extensiones que se requieran para los campos de investigación y experimentación de los institutos nacionales y las escuelas secundarias técnicas agropecuarias o superiores de agricultura y ganadería oficiales, y los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales, propiedad de la nación.

Por lo que hace a la pequeña propiedad ganadera será aquella que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

III. LA INAFECTABILIDAD AGRARIA

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

⁶ Lucio Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 89.

explotación. Al respecto existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Inafectabilidad, acuerdos de, entrañan el reconocimiento de la propiedad, en favor de quienes se expiden. Los acuerdos presidenciales de inafectabilidad entrañan el reconocimiento, por la suprema autoridad agraria, del derecho de propiedad en favor de las personas a quienes se otorgan y, necesariamente, el de que las operaciones de compraventa por medio de las cuales éstas adquirieron los predios respectivos, produjeron efectos jurídicos.⁷

Para conservar la calidad de inafectable, la pequeña propiedad no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos, a menos que existan causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma total o parcial. Sobre el requisito de explotación, apunta el doctor Lucio Mendieta y Núñez que será necesario el cultivo de más del cincuenta por ciento de una pequeña propiedad para estimar que está en explotación y que en casos plenamente justificados, debe respetarse la pequeña propiedad no cultivada.⁸

El certificado de inafectabilidad puede ser agrícola, ganadero o agropecuario. Este último se otorga a quienes integran unidades en que se combine la producción de plantas forrajeras con la ganadería. Estos certificados podrán ser cancelados cuando el titular adquiera extensiones que, sumadas a las que ampara el certificado, rebasen la superficie señalada como máximo inafectable; cuando el predio no se explote durante dos años consecutivos salvo que medien causas de fuerza mayor, y cuando tratándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria, dedique la propiedad a un fin distinto del señalado en el certificado. Además cesarán automáticamente en sus efectos, cuando su titular autorice, induzca o permita o personalmente siembre, cultive o coseche en su predio marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Respecto a la inafectabilidad, la Ley Federal de Reforma Agraria establece diversas situaciones de las que resaltaremos algunas de ellas. Señala que no se expedirán acuerdos ni certificados de inafectabilidad a los predios provenientes de fraccionamientos, a menos que el promovente pruebe que son legales y efectivos, y que las fracciones se explotan individualmente por cada uno de sus dueños. Asimismo se determina que

⁷ Semanario Judicial de la Federación (apéndice 1917/75), tercera parte I, tesis 46, pp. 93 y 94.

⁸ Lucio Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 92.

no producirán efectos los fraccionamientos realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de alguna de las acciones agrarias fundamentales en las que se señalen esos predios. En ese sentido existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia:

Fraccionamiento o divisiones de predios afectables, casos de improcedencia del juicio de amparo, aplicación del artículo 64, fracción I del Código Agrario. Los Actos Jurídicos por virtud de los cuales se adquieren predios derivados de fraccionamientos o divisiones de tierras afectables, celebrado con posterioridad a la fecha de publicación de la solicitud agraria o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio no producen efectos jurídicos en materia agraria, en los términos del artículo 64, fracción I, del Código de la materia. Así pues, independientemente de la existencia de la causahabiente civil derivada de dichos actos jurídicos que pudiera generar, en su caso, las acciones previstas por el artículo 74 del citado Código, los adquirentes no resultan afectados en sus intereses jurídicos por los mandamientos gubernamentales o resoluciones presidenciales que fingen afectaciones agrarias sobre las tierras que guarden la situación prevista por el invocado artículo 64, fracción I, del Código Agrario. Consecuentemente en tales hipótesis opera la causal de improcedencia señalada por el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, en los juicios en que los adquirentes impugnen las citadas resoluciones y la ejecución de las mismas.⁹

Otro aspecto sumamente importante es el regulado por cambios en la calidad de la tierra en las propiedades inafectables. En estos casos, señala la ley de la materia, no se tomarán en cuenta para los efectos de afectaciones posteriores los cambios favorables que en la calidad de sus tierras se hayan operado en virtud de obras de irrigación, drenaje o cualquier otro procedimiento si el mejoramiento de la calidad de las tierras se debe a iniciativa del propietario y fue realizado después de la resolución agraria, de la localización de la superficie inafectable o de la declaratoria de inafectabilidad; si la propiedad o posesión se encuentra en explotación y se ha expedido certificado de inafectabilidad; si el propietario no tiene otra extensión de tierras además de la amparada con el certificado, y si la tiene, si la extensión de la misma sumada a la superficie amparada con el certificado de inafectabilidad no excede de los límites legales y habiendo, dado aviso a la Secretaría de la Reforma

⁹ *Semanario Judicial de la Federación* (apéndice 1917/75), tercera parte I, tesis 44, pp. 92 y 93.

Agraria y al Registro Agrario Nacional de la iniciación y conclusión de las obras de mejoramiento, presentando los planos, proyectos o documentos necesarios.

En síntesis, de acuerdo con lo expuesto por el maestro Antonio de Ibarrola,¹⁰ las reglas sobre tierras inafectables son:

- a) Tenga o no tenga certificado de inafectabilidad la pequeña propiedad es intocable.
- b) Los dueños de predios afectables gozan del derecho "a escoger la localización que dentro de sus terrenos debe tener su pequeña propiedad" debiendo "constituir una sola unidad topográfica".
- c) Una vez declarado inafectable un predio "no se tomarán en cuenta para los efectos de afectaciones posteriores los cambios favorables que en la calidad de sus tierras se haya operado en virtud de obras de irrigación, drenaje o cualquier otro procedimiento".
- d) Si alguna persona, además de ser titular de un predio de los que se consideran inafectables, tiene algún otro, naturalmente aquél no se le respetará, a menos que lo haga valer expresamente, en cuyo caso el otro, tal vez un latifundio, será afectable en toda su extensión.
- e) Por lo general, las obras y edificios no se incluyen en las dotaciones, ya que éstas se refieren expresamente a tierras.
- f) "Los certificados de inafectabilidad cesarán automáticamente en sus efectos" con el cultivo de plantas prohibidas.

IV. POSESIÓN EN MATERIA AGRARIA

Es importante señalar que la Ley Federal de Reforma Agraria considera como equivalente al propietario, a quien en nombre propio y a título de dominio demuestre ser poseedor de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tenga en explotación, siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal. En este aspecto se contempla una diferencia básica entre las posesiones civil y agraria, punto que ha sido estudiado con profundidad por el maestro Raúl Lemus García,¹¹ quien al respecto

¹⁰ Antonio de Ibarrola, *Derecho agrario*, México, Ed. Porrúa, 1975, p. 280.

¹¹ Raúl Lemus García, "Posesión en materia agraria y su diferencia con la pose-

señala que la ley agraria, siguiendo la concepción clásica, configura la posesión con la concurrencia de los dos requisitos tradicionales: el *corpus* o tenencia material del objeto y el *animus dominii* o sea la voluntad de conducirse como dueño; la ley civil sólo exige el primero de ellos. Además, hace una recomendación que no deja de tener importancia, al decir que el pleno conocimiento de la naturaleza, características y alcances que la ley agraria atribuye a la posesión por parte de los funcionarios que en razón de su encargo y responsabilidad oficial han de estudiar y resolver las controversias agrarias que en nuestra realidad social se presentan, es condición indispensable para el logro de una correcta interpretación y aplicación de la ley con un buen orientado espíritu de justicia. Agrega que utilizar nociones civilistas en el tratamiento de cuestiones agrarias, induce a soluciones equívocas, sobre todo cuando la legislación, como en el caso de la posesión, establece con toda claridad diversos conceptos en el campo del derecho agrario y en la rama del derecho común. Sobre las diferencias entre la posesión civil y agraria existe la siguiente tesis jurisprudencial:

Posesión en materia agraria. Sus características y diferencias con la posesión en la materia civil. Entre los elementos que caracterizan a la posesión en materia agraria se encuentran el que se refiere al carácter estrictamente personal de la misma, la cual por otra parte, se debe demostrar en forma directa y no desprenderse simplemente del derecho de propiedad, como una mera consecuencia jurídica de éste, a diferencia de lo que acontece tratándose de la posesión en materia civil. Por tanto, la prueba documental tendiente a demostrar la propiedad de los predios afectados, no es suficiente por sí sola, para acreditar la posesión personal de los mismos, posesión que tampoco se demuestra con la inspección ocular, por cuanto que este alto tribunal ha sostenido en su Jurisprudencia el criterio que dicho medio probatorio no es idóneo, por la transitoriedad de su realización, para acreditar la posesión y menos aún el carácter personal de ésta.¹²

Por último cabe decir que el derecho agrario mexicano establece a la pequeña propiedad con el mismo rango constitucional que otorga a la propiedad social en el campo representada por ejidos y comunidades, siendo ambas el sostén de la estructura agraria del país.

sión en materia civil", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 109, enero-abril, 1978, pp. 109-119.

¹² *Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1975*, 2a. parte, 2a. sala, tesis 14, p. 36.

No queremos dejar de mencionar en relación con la propiedad agraria particular, dos importantes leyes que no han tenido aplicación alguna pero que penden sobre los propietarios privados en amenaza constante. Éstas son: la Ley de Tierras Ociosas, de 2 de junio de 1920, y la Ley Reglamentaria del Párrafo 3o. del Artículo 27 Constitucional, que fija la superficie mínima de la pequeña propiedad agrícola y que señala medios para reagruparla e integrarla, publicada el 12 de marzo de 1946. Ambas han sido poco estudiadas por la doctrina mexicana.

V. LAS TIERRAS OCIOSAS

Este importante aspecto del campo mexicano es regulado por la Ley de Tierras Ociosas. Sin embargo, esta Ley expedida en el mandato presidencial de Adolfo de la Huerta, ha carecido de aplicación en sus más de seis décadas de vida; no obstante ello, es usada por los gobiernos en turno como bandera política, prueba de ello es que figura generalmente en los discursos emitidos durante las campañas de candidatos presidenciales.

Los fines que la Ley persigue son de utilidad pública y van acordes con la función social de la propiedad establecida en la Carta Magna, toda vez que tiende a impedir que los propietarios mantengan ociosas sus tierras. Esto es corroborado en una esis jurisprudencial en la que se manifiesta:

Tierras ociosas, suspensión improcedente contra la aplicación de la ley. La suspensión debe negarse contra la aplicación de la Ley de Tierras Ociosas, puesto que ésta tiende a que no transcurran los períodos de preparación o siembra, en su caso, sin que se cultiven las tierras para la mejor producción agrícola, en la cual tiene interés la colectividad.¹⁸

También la ley declara de utilidad pública el cultivo de las tierras de labor. Con base en ello, el Estado podrá disponer en todo tiempo para fines agrícolas y en forma temporal, de aquellas que sean laborales y que sus legítimos propietarios o poseedores no cultiven.

Establece la facultad de los ayuntamientos para disponer de las tierras que sus dueños o poseedores no hayan barbechado o puesto en cultivo.

¹⁸ *Semanario Judicial de la Federación* (apéndice 1917/75), tercera parte III, tesis 540, pp. 894 y 895.

Los ayuntamientos darán a su vez esas tierras en aparcería o en arrendamiento a quienes las soliciten. Determina además el procedimiento para la solicitud de tierras y el medio de defensa que puede utilizar el propietario, precisa que el producto de las aparcerías o arrendamientos de tierras ociosas ingresará a los fondos del ayuntamiento. El principio general es que el propietario de la tierra laborable ociosa no tiene derecho a exigir de los labradores, usuarios de ella, ninguna renta o indemnización por la aparcería o el arrendamiento. Es facultad de las legislaturas de los estados señalar las fechas de cultivo dentro de sus respectivas jurisdicciones. Al respecto existe la siguiente tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tierras Ociosas, necesidad de reglamentar la Ley de. El artículo 50. de la Ley Federal de Tierras Ociosas ordena que las Legislaturas de los Estados, teniendo en cuenta las condiciones locales, dentro del plazo de un mes; a contar de la promulgación de la Ley, reglamenten el citado artículo 50. y que en su defecto lo haga la Comisión Permanente; y si la reglamentación no existe, los ayuntamientos carecen de facultades para dar en arrendamiento las tierras que consideren ociosas, puesto que no pueden señalar a su arbitrio las fechas de preparación y de siembra de las tierras propias para la agricultura de la región.¹⁴

Otro aspecto importante de la Ley es que las tierras seguirán considerándose como propiedad de sus respectivos dueños para todos los efectos legales, pero, el municipio tendrá el carácter de poseedor precario durante el periodo legal agrícola respectivo, en la inteligencia de que, una vez levantada la última cosecha, la posesión de las tierras volverá a sus legítimos poseedores.

Sobre esta ley existe un importante estudio publicado por Rafael Martínez Carrillo, en 1922, en donde hace un exhaustivo análisis y establece un cúmulo de críticas sobre ella.¹⁵

En lo que llama observaciones de orden general menciona que en primer lugar no está debidamente sancionada y promulgada, por lo que carece de valor y fuerza legal. Esto porque el refrendo a que alude el artículo 92 constitucional lo hace el secretario de Gobernación y no el de

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación* (apéndice 1917/75), tercera parte III, tesis 539, p. 893.

¹⁵ Rafael Martínez Castillo, *Apuntamientos sobre las leyes agrarias de México*, México, Librería y Casa Editorial Gerardo Sisniega, 1923.

Agricultura y Fomento. En segundo lugar, porque legisla para toda la República, sin que el Congreso de la Unión esté facultado para hacerlo, pues no figura el asunto entre los que menciona el artículo 73 de la Constitución y, en tercer lugar porque dicha ley está concebida en términos que solamente corresponden a la Constitución General de la República, pues contiene mandatos y órdenes dirigidas a los ayuntamientos y legislaturas de todos los estados, así como a los gobernadores.

En cuanto al fondo del ordenamiento resaltaremos únicamente las críticas de Martínez Carrillo más importantes. Apunta que la facultad que confiere a la nación de disponer de las tierras de labor es contraria al artículo 27 de la Constitución según el cual la ocupación de las tierras sólo puede hacerse por vía de expropiación y no autoriza en ningún caso la ocupación temporal de las tierras. En cuanto a que las tierras "seguirán considerándose como propiedad de sus respectivos dueños para todos los efectos legales", manifiesta que es un contrasentido, porque uno de los efectos legales del derecho de propiedad es que no se ocupe el bien objeto de ese derecho sin consentimiento del dueño, y que fructifique para éste, con exclusión de cualquier otra persona.

El tratadista Antonio Luna Arroyo señala, sobre esta Ley, que sus beneficios para los campesinos sin tierra han sido nugatorios en virtud de que los congresos locales y las comisiones permanentes de los mismos poco se preocupan de publicar oportunamente las fechas en las que las tierras quedan libres y los ayuntamientos de hacer la propaganda adecuada entre los agricultores sin tierra y sin trabajo y de promover si les dan ayuda crediticia para llevar adelante el cultivo. Además, sigue diciendo el ameritado maestro, cuando por excepción se ocupan las tierras ociosas como se hacen sin declaraciones legales, generalmente la acción se paraliza judicialmente por los dueños quienes adquieren amparos con la suspensión correspondiente. Sea lo que sea, abunda, la Ley es una forma de presionar a los agricultores remisos a que cultiven sus tierras, dándole a la propiedad el sentido social que prevé el artículo 27 constitucional.¹⁶

En sentido parecido se pronuncia el doctor Lucio Mendieta y Núñez, al comentar que ha resultado ineficaz porque los ayuntamientos sólo pueden tener conocimiento de que una tierra está ociosa precisamente cuando ya ha pasado el tiempo más propicio para cultivarla, de tal modo que los agricultores de la región no pueden tener gran interés por ella,

¹⁶ Antonio Luna Arroyo, *Derecho agrario mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1975, p. 469.

pues aparte de que su cultivo, fuera de tiempo, resulta muchas veces aleatorio, no han dispuesto de un plazo razonable para organizar la explotación, para obtener, acaso, el crédito indispensable.

Como la ocupación de las tierras ociosas se lleva a cabo sin ninguna declaración previa, los propietarios han recurrido en muchos casos al amparo, con éxito, estorbando así la aplicación de la Ley.

Y por último, el hecho de que la ley deja a las legislaturas de los estados la facultad de señalar las fechas de cultivo dentro de sus respectivas jurisdicciones, ha puesto en manos de las autoridades locales el cumplimiento de una ley federal, pues en muchos estados de la República no se ha reglamentado este aspecto de la Ley y por lo mismo no es posible aplicarla.¹⁷

Raúl Lemus García manifiesta que la Ley de Tierras Ociosas es una de las más trascendentales dentro del proceso legislativo de la Reforma Agraria Mexicana; sin embargo, no ha tenido aplicación en la práctica desde su fecha de expedición, el 23 de junio de 1920. En la actualidad es imprescindible su revisión y restructuración completa.¹⁸

Sin embargo, al margen de los errores técnicos y aun de las consideraciones sobre la inconstitucionalidad de esta Ley, es menester resaltar la congruencia de la misma con el concepto de función social de la propiedad, puesto que tierras ociosas no sólo no benefician al propietario sino que producen perjuicios a una sociedad que, como en México, carece de alimentación suficiente. En este sentido lo señalado por Antonio de Ibarrola, cuando expresa que "hasta antes del 23 de junio de 1920, en que se expidió la Ley Federal de Tierras Ociosas, el gran propietario no estuvo obligado a cultivar sus tierras, que por tanto la idea básica de la ley es fundamental, excelente",¹⁹ es exacto.

VI. MINIFUNDISMO PRIVADO

El minifundismo particular es combatido mediante la Ley Reglamentaria del Párrafo 3º. del Artículo 27 Constitucional, ordenamiento publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de marzo de 1946, siendo presidente de la República Manuel Ávila Camacho, teniendo

¹⁷ Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*, México, Ed. Porruá, 1977, p. 552.

¹⁸ Raúl Lemus García, *Panorama vigente de la legislación agraria mexicana*, México, Ed. LIMSA, 1972, p. 110.

¹⁹ Antonio de Ibarrola, *op. cit.*, p. 518.

como fin fundamental establecer límites mínimos a la pequeña propiedad, y evitar con ellos su pulverización y por tanto su poca productividad. En este sentido se pretendió determinar con mayor exactitud la función social de la propiedad.

Declara la Ley, de utilidad pública, la protección de la pequeña propiedad agrícola contra los fraccionamientos que la subdividen más allá de los límites en que, de conformidad con las características de cada lugar, su explotación sea costeable; la reagrupación de parcelas de explotación incosteable, inclusive, cuando pertenezcan a un propietario, y el aprovechamiento de las obras de irrigación, de bonificación, de saneamiento y drenaje, o de conservación del suelo que ejecute el gobierno federal, así como las vías de comunicación y caminos vecinales que se tracen juntamente con las obras aludidas, para promover una reagrupación predial que satisfaga los propósitos fundamentales antes mencionados, y que permita ajustar los nuevos límites de las propiedades a los linderos naturales que las obras delimiten.

El límite inferior para la pequeña propiedad agrícola es la superficie que la ley agraria señala como parcela individual en los casos de dotaciones ejidales y, complementariamente, la que requiera, de acuerdo con la técnica agrícola local, en un mínimo de 240 jornadas anuales de labor para cultivarla, siempre que, al mismo tiempo, permita el sostenimiento de una familia campesina normal.

Asimismo, de acuerdo con esta Ley, toca el Ejecutivo Federal y a los gobiernos de los estados dentro de sus jurisdicciones, señalar las zonas suburbanas en que puedan establecerse o subsistir granjas o fraccionamientos con superficie inferior al mínimo de la pequeña propiedad rural. Además quedan excluidos de la reagrupación: los terrenos destinados a explotaciones mineras, a canteras de grava, de arena, de cal, etcétera, los que contengan monumentos arqueológicos, históricos, etcétera, los que formen parte o estén destinados a fraccionamientos industriales; los que estén ocupados por edificios o corrales; los parques; las huertas bardadas; las pequeñas superficies cultivadas con viñedos o árboles frutales y con superficies mayores de un cuarto de hectárea, y las superficies adquiridas por los ejidatarios, individual o colectivamente.

Después de señalar los procedimientos para llevar a cabo la reagrupación, el ordenamiento manifiesta que fuera de los casos antes mencionados, queda prohibido hacer ventas de tierras agrícolas, cuando el resultado de la operación determine que el predio del vendedor o del comprador quede con extensión inferior a los límites establecidos, salvo

que la extensión que se trata de vender sea la única propiedad del vendedor.

En relación con los casos de partición de bienes que provengan de una herencia y, en general, en todo caso de división de bienes comunes por cualquier motivo, queda igualmente prohibida toda la formación de predios con extensión menor a la señalada.

También establece como nulo todo fraccionamiento a virtud del cual se vendan predios rústicos con extensiones menores a las apuntadas como mínimas para la pequeña propiedad. Lo mismo se determina en el caso de las garantías hipotecarias.

Sobre esta Ley Lucio Mendieta y Núñez manifiesta que el respeto a la pequeña propiedad es una garantía establecida en el artículo 27 constitucional. No puede afectársele, ni siquiera para dotar de ejidos a un pueblo. Resulta absurdo, añade, pretender que en una región donde haya diez propietarios con 20 hectáreas y otros diez que sólo tengan 4, se reúnan todos hermanablemente para repartirse a 12 por cabeza. Los propietarios de las 20, aun indemnizándolos, se opondrían, y si tratara de forzárseles acudirían con éxito al amparo. Con dureza dice el americano maestro:

los autores de la Ley no abrigaban ni la más mínima idea de lo que es la función social de la pequeña propiedad. No puede la Ley, en contra de mandato constitucional, afectarla. Llega al máximo su ignorancia y su irresponsabilidad cuando prohíbe ventas de tierras agrícolas cuando el resultado de la operación determine que el predio del vendedor o del comprador resulten con extensión inferior a la que señala. Pretende aquí nada menos una ley reglamentaria modificar los códigos civiles de las entidades federativas sin que, claro está, pueda legítimamente hacerlo.²⁰

Antonio de Ibarrola señala que el 31 de diciembre de 1945 se dio una ley, la más desconcertante de todas nuestras leyes agrarias, bien nos damos cuenta, dice, de la existencia de diversos órdenes jurídicos ficticios que únicamente se imponen a las naciones en virtud de la fuerza, de la astucia, de la amenaza y del chantaje. Agrega: "en rigor habría de ser completa y de ocuparse de definir la pequeña propiedad, de indicar cuando ha de entenderse que está en explotación, cómo ha de protegerla de afectaciones indebidas. De nada de eso se ocupa".²¹ Raúl Lemus

²⁰ Lucio Mendieta y Núñez, citado por Antonio de Ibarrola, *op. cit.*, p. 531.

²¹ Antonio de Ibarrola, *op. cit.*, p. 529.

García en su ensayo intitulado *Panorámica vigente de la legislación agraria mexicana*, después de hacer una breve descripción del contenido de la Ley, sin pronunciarse sobre ella, únicamente expresa que:

la extrema subdivisión de la propiedad, que ha originado multitud de parcelas, cuya explotación resulta antieconómica desde el punto de vista de la técnica, es otro de los graves problemas que impiden obtener los máximos rendimientos en la producción agrícola a escala nacional. El gobierno debe, en su política agraria, dar mayor impulso al reagrupamiento del minifundio.²²

Coincidiendo con Mendieta y Núñez y De Ibarrola, es menester señalar que si bien la Ley intenta reglamentar la función social de la propiedad, lo hace mediante mecanismos no sólo inconstitucionales sino absolutamente impracticables, lo que ha hecho que permanezca en el olvido. Por ello se hace imprescindible el dictado de una Ley que en realidad reglamente a la pequeña propiedad y deje sin efectos a ésta.

Por último, es conveniente citar la opinión del ingeniero Ramón Fernández y Fernández, experto en materia agraria, quien sobre este tema ha expresado que el único tratamiento aconsejable para el minifundio es erradicarlo. Manifiesta que muchos países europeos tienen programas de consolidación, y los han vigorizado para ponerse en posición de competir en el Mercado Común Europeo. Es significativo que estos programas no hayan llegado a países donde domina la empresa agrícola de magnitud familiar, como Dinamarca. Los han puesto en vigor países donde la propiedad estaba pulverizada, como Francia, Bélgica, Holanda y Suecia. Agrega que el crédito puede ayudarlo a dejar de ser minifundio, mediante su crecimiento vertical, cuando hay base para la intensificación, o mediante su crecimiento horizontal, prestando a unos agricultores para que compren la tierra a otros, es decir, apoyando una consolidación y, todavía mejor, un programa de zona de consolidación, dirigido por la autoridad agraria.²³

Señala el mismo autor en un estudio realizado con Ricardo Acosta, que deben establecerse estímulos y coerciones que conduzcan a transacciones comerciales que consoliden esas pertenencias hasta la magnitud familiar de explotación, entendida ésta como la superficie que alcance a cultivar la familia media, con los mejores métodos económicamente

²² Raúl Lemus García, *op. cit.*, III.

²³ Ramón Fernández y Fernández, "El minifundio", *Revista del México Agrario*, México, año VIII, núm. 2, abril-mayo-junio, 1975, pp. 89 y 90.

aconsejables, sin el uso de asalariados permanentes, aun cuando pudiendo usar eventuales. En cuanto a la Ley citada, señala que da las bases para el combate del minifundismo privado, junto con la fragmentación de las pequeñas propiedades, y debe aplicarse al hacer una revisión de la estructura agraria por regiones.²⁴

VII. LATIFUNDISMO

La Constitución de la República de 1917 recogiendo el sentir revolucionario proscribió en el artículo 27 la tenencia de latifundios. Así señala en su párrafo tercero que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales, 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. Agrega el precepto que, en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias "para el fraccionamiento de los latifundios".

Asimismo, en la fracción XVII del mismo artículo constitucional apunta el mecanismo para dar fin al latifundio, otorgando facultades al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales, para que en sus respectivas jurisdicciones expidan leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes. Las bases para ello son:

a) En cada Estado y en el Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se opusiese al fraccionamiento se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y créditos, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual.

e) Los propietarios estarán obligados a recibir los bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con

²⁴ Ramón Fernández y Fernández, y Ricardo Acosta, *Política agrícola*, México, FCE, 1969, p. 39.

este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los estados para crear su deuda agraria.

f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.²⁵

Sobre ello, Lucio Mendieta y Núñez expresa que claramente se advierte que se trata de destruir los latifundios mediante el fraccionamiento y de impedir que vuelvan a constituirse, por medio de la limitación de la extensión máxima de propiedad rural que deberá establecerse en cada una de las entidades de la República.²⁶

Antonio de Ibarrola apunta que resulta necesario establecer la diferencia entre latifundio y grandes emporios agrícolas que laboran en una región y donde los trabajadores gozan de amplias prerrogativas y ascenden sin cesar en la escala social. Agrega que creen diversos autores que

²⁵ Jorge Vera Estañol en un estupendo estudio realizado en 1923 mencionaba que las bases esenciales para la subdivisión de latifundios y su enajenación en lotes, según el artículo 27 constitucional, consisten:

a) En la previa expedición de leyes promulgadas por cada estado, que determinen por medio de reglas generales, y no por actos individuales, lo que es latifundio, las condiciones del fraccionamiento y las de la venta de parcelas.

b) En el derecho del propietario para hacer por sí mismo dicho fraccionamiento y venta, dentro del plazo que las mismas leyes le conceden.

c) En los términos y condiciones en que haya de ser pagada la indemnización al dicho propietario, si el pago no se hiciera en efectivo.

Agrega que mientras las anteriores bases generales no hayan sido reglamentadas en determinado Estado, éste no puede llevar a efecto dentro de su territorio la parte del programa agrario relativa a la subdivisión y enajenamiento de los latifundios, porque hacerlo al capricho y fuera de la ley no sería poner en vigor semejante programa sino conculcarlo (*Cuestiones jurídico-constitucionales*, México, 1923, p. 285).

Por su parte Rafael Martínez Carrillo en 1922 apuntaba: "Este precepto es imperativo para el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, y ha pasado con él lo que desgraciadamente sucede con nuestras leyes, aunque sea la fundamental y constitutiva, que nadie les hace caso. También decía que el Congreso de la Unión y los estados que no legislaron en el periodo ordinario inmediato siguiente a la vigencia de la Constitución, perdieron la facultad que tuvieron en materia excepcional y de estricta aplicación, es decir, en materia de ley que no sufre extensión en cuanto al tiempo como no la sufre en cuanto a su significación; esto porque el constituyente estimó que había una necesidad imperiosa y urgente que satisfacer, pero quiso que no quedaran indefinidos los derechos de propiedad por largo tiempo a fin de que la incertidumbre no impidiera el curso normal de las transacciones. Suponer lo contrario, afirma, nos llevaría a la conclusión de que las legislaturas podrían expedir, reformar y revocar esas leyes a su arbitrio dejando reinar perpetuamente la incertidumbre". (*Apuntamiento sobre las leyes agrarias de México*, México, Librería y Casa Editorial Gerardo Sisniega, 1922, pp. 60 y 61.)

²⁶ Lucio Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 142.

la gran negociación agrícola, la plantación, es un disfraz del latifundio, cosa que no siempre es exacta. Las grandes empresas agrícolas en Rusia (*soukos*) están en manos del Estado, lo que indica que para él el enemigo no es la gran propiedad, sino el propietario privado. Sin perjuicio de que aquél vigile entre nosotros muy de cerca las grandes explotaciones y cercene de cuajo cualquier intento de abuso, creemos, dice, que están mejor en las manos de la iniciativa privada que en las de la terrible burocracia.²⁷

Por su parte Víctor Manzanilla Schaffer después de definir al latifundio, en un caso, como toda extensión que exceda a la pequeña propiedad y, en otro, como una gran extensión rural en la cual su propietario o poseedor no puede realizar su cabal aprovechamiento agropecuario, sin recurrir al peonaje, a la renta o a la aparcería, señala que con las disposiciones contenidas en el artículo 27 no se liquida definitivamente el latifundio en México, puesto que de acuerdo con lo señalado en el precepto, se reconoce el derecho de propiedad sobre el latifundio y el artículo 27 sólo le impone la modalidad a su propietario de fraccionarlo y venderlo. Y lo más grave: en caso de que el propietario no acepte esa modalidad, se le expropiará mediante indemnización. Añade que en todo esto no se ve con claridad que el latifundio sea destruido. Más bien se trata de una modalidad impuesta por el interés público y consiste en fraccionarlo y vender las porciones.²⁸

Indudablemente asiste la razón a Manzanilla Schaffer cuando manifiesta que el constituyente no tomó una decisión radical en contra de los latifundistas, afectando inmediatamente sin costo para el Estado, las tierras que excedieran de la pequeña propiedad. En este sentido se fue sumamente tolerante con los grandes terratenientes, cosa que entorpeció los primeros años de reforma agraria, pero por otra parte no consideramos que eso constituya una modalidad puesto que como ha quedado señalado la modalidad supone "el modo de ser de la propiedad" y no la obligación de trasmitirla.

En síntesis, la legislación mexicana da al latifundio una connotación relacionada más que nada con la extensión territorial, siendo actualmente y una vez que la mediana propiedad no llegó a consolidarse, toda extensión de tierra sujeta a afectación.

²⁷ Antonio de Ibarrola, *op. cit.*, p. 185.

²⁸ Víctor Manzanilla Schaffer, *Reforma agraria mexicana*, México, Ed. Porrúa, 1977, p. 46.

Es interesante apuntar sobre este tema la concepción de la legislación venezolana, por resultar sumamente avanzada. Sobre ello señala el jurista venezolano José Venturini Villarroel a partir del estudio de los artículos 105 de la Constitución venezolana y 10. de la Ley de Reforma Agraria de ese país, que el latifundio debe verse como un “*status negativo de uso de la tierra*” y no cuantitativamente; y asocia como dato fundamental en la clasificación de latifundio el de la calidad y productividad de la tierra y no propiamente el de una extensión máxima. Propone además una noción jurídica de latifundio basada en la trilogía “titularidad única”, “extensión intolerable” e “incumplimiento de la función social”.²⁹ Elementos que deben ser considerados al tratar sobre este difícil concepto.

Por último es posible afirmar que a excepción de los contados casos en que algunas haciendas prósperas fueron expropiadas *in toto* para crear ejidos colectivos, la gran propiedad agrícola ha ido desapareciendo sólo en forma paulatina del escenario agrario mexicano. En esta transformación han intervenido tres procesos principalmente: 1. la afectación sucesiva de las mismas haciendas para satisfacer las necesidades de dotación y ampliación de los diversos ejidos solicitantes, lo cual ha ocurrido principalmente en el centro del país con mayor densidad de población rural; 2. el fraccionamiento voluntario de las haciendas en pequeñas unidades que se han puesto a la venta, como manera de prevenir la afectación agraria, procedimiento que ha contribuido sin duda al considerable aumento del número de predios privados a partir de 1930; 3. el fraccionamiento formal y aparente de las grandes haciendas creando pequeñas propiedades legales, pero manteniendo la unidad de explotación bajo la forma de latifundios disimulados. La magnitud de los fraccionamientos simulados es difícil de cuantificar, cuando los terratenientes se convencieron de que la reforma agraria iría a llevarse a cabo, a pesar de sus obstáculos y titubeos, procedieron con celeridad a fraccionar sus propiedades en lotes que quedaban registrados a nombre de familias o testaferros. Este fenómeno está ampliamente extendido en la República y se le conoce con el nombre de “neolatifundismo”, o “consorcios familiares”. Los agricultores de Sonora le llaman eufemísticamente “patrimonio familiar”.³⁰

²⁹ José Venturini Villarroel, “Régimen latifundista y latifundio en el derecho agrario venezolano”, *Derecho y Reforma Agraria*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, núm. 10, 1979, pp. 79-92.

³⁰ Varios autores, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, México, FCE, 1979, p. 18.