

DOCUMENTOS

LA REFORMA AL ARTICULO 27 *

“Honorable Asamblea:

La Segunda Comisión de Puntos Constitucionales tiene el honor de rendir ante Vuestra Soberanía, el dictamen sobre el expediente que le fué turnado relativo a la iniciativa de Reformas a las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 constitucional presentada por el Ejecutivo de la Unión.

La exposición de motivos de la reforma de que se trata, en su oportunidad se refiere a cada una de las fracciones del artículo 27 constitucional que son materia del proyecto; pero las razones expuestas para justificar la medida respectiva, están presididas por consideraciones que abarcan en conjunto el problema determinante de la iniciativa.

La Comisión estima que tal problema está planteado con exactitud, tal y como resulta del proceso histórico nacional, en el que, por otra parte, hay que tener en cuenta además, circunstancias surgidas en el ambiente económico de la postguerra.

A esta declaración de carácter general, la propia comisión que dictamina, tiene que agregar su concepto acerca del espíritu revolucionario de la iniciativa, manifestado tanto en el respeto a los orígenes del artículo 27 constitucional, como en el firme propósito de llevar adelante la resolución del problema agrario en México.

En efecto, en cuanto a la exactitud del planteamiento que hace el Ejecutivo Federal “de la necesidad de incrementar la producción agrícola en forma perceptible e inmediata”, cabe decir que es tanto más urgente, cuanto que al obtenerse ese resultado, contará el pueblo mexicano con la mejor forma de abatir la crisis que ocasiona el alto costo de la vida, los abominables mercados negros y en consecuencia la miseria.

El régimen de la propiedad de la tierra ha venido estableciéndose tutelado por el artículo 27 de nuestra Constitución Política, en el que culminó la lucha armada, al adoptar la revolución vencedora sus formas jurídicas para la realización de una nueva etapa de justicia social en la vida de la Nación Mexicana.

La función legislativa ha sido a este respecto desde 1917, tanto en la ley

* Por su importancia histórica y por el interés que tiene para el pueblo de México en general y para los pequeños propietarios y campesinos en particular, reproducimos a continuación el Dictamen de la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales sobre el Proyecto del Ejecutivo de la Unión que reforma las Fracciones X, XIV y XV del Artículo 27 Constitucional, cuyo texto fué aprobado el 13 de diciembre por la Cámara de Diputados.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

constitucional como en las secundarias, una serie de consecuencias en el tiempo, formándose a través de los sucesivos gobiernos revolucionarios, un proceso que, como justamente lo expresa la iniciativa en cuestión, "se encuentra actualmente en la fase constructiva, después del necesario período de acción inmediata y rápida para quebrantar el poder político, económico y social de los latifundistas."

La transformación operada ya en el sistema de la propiedad mediante la aplicación del artículo 27 constitucional o sea la redistribución de la tierra en las condiciones en que se encuentra, aboliendo las grandes extensiones llamadas latifundios, dando lugar al régimen ejidal y a la pequeña propiedad; los adelantos de la técnica agrícola; el aumento de la población y las condiciones en que ésta vive, requieren la vigencia de normas legales que al mismo tiempo que crean confianza y optimismo en los espíritus, permitan realizar integralmente el programa revolucionario que el C. Presidente de la República tiene elaborado a base de sus observaciones objetivas que nos constan, para el desenvolvimiento progresista del país considerando a los campesinos factor económico principalísimo.

Al expresar lo anterior, la Comisión se permite hacer notar la circunstancia de que la reforma constitucional que motiva este dictamen, puede decirse que es el acto con que el Primer Mandatario inicia su administración, lo que significa el grado de importancia que le concede a los efectos benéficos que en nuestra realidad social causará la aplicación de los preceptos de que se trata, en los términos que propone la iniciativa.

Una vez analizado el aspecto general que justifica la modificación legal solicitada, procede examinar por su orden las fracciones correspondientes del artículo 27 de nuestra Carta Magna.

La reforma de la fracción X consiste en adicionar lo siguiente:

"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 los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo."

La justificación de la reforma se impone al considerar el proceso de la técnica agrícola que permite a los campesinos tener, mediante la misma, un rendimiento mayor, economizando esfuerzo humano.

No son válidas las objeciones de carácter aritmético que pudieran hacerse al aumento de la parcela ejidal en el área que se propone, esgrimiendo estadísticas aplicadas al caso escuetamente, porque la nueva superficie hay que considerarla en relación con otros factores, como son la apertura de nuevas tierras, las obras de irrigación construídas y las que se propone construir la actual Administración con mil quinientos millones de pesos, el fenómeno de la industrialización que atrae esfuerzos hacia otras actividades de tal carácter,

DOCUMENTOS

y sobre todo la complejidad de los fenómenos sociales que rechazan el empleo de la estadística en forma tan elemental.

La reforma de la fracción XIV consiste en adicionar lo siguiente:

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

En la actualidad esta fracción está compuesta solamente de dos partes. En la primera consta la regla general de que los propietarios afectados etc. . . , no podrán promover el juicio de amparo, y la segunda fija el procedimiento para la indemnización correspondiente.

Alrededor de la primera parte se hizo un debate jurídico acerca de si la negativa para solicitar el auxilio de la justicia federal comprendía o no a la pequeña propiedad agrícola en explotación, consagrada por el artículo 27 como una de las formas del nuevo régimen de la propiedad que al lado de los ejidos, transforma el sistema de los latifundios característico de la etapa anterior a la Revolución.

La interpretación dada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó jurisprudencia sobre esta controversia jurídica en el sentido de que la pequeña propiedad agrícola en explotación estaba comprendida en la negativa constante en la primera parte de la fracción XIV que se analiza.

La adición que se propone expresamente abre la vía del amparo a los poseedores de certificados de inafectabilidad en el caso de que, no obstante, sufran afectaciones agrarias ilegales.

Desde luego hay que considerar este párrafo, por lo que hace a la pequeña propiedad agrícola en explotación, en relación con la reforma que se propone a la fracción XV fijando superficie concedida a aquélla.

Cuando una pequeña propiedad agrícola tenga su certificado de inafectabilidad, es posible la interposición del juicio de garantías en caso de afectación.

Esta adición a la fracción XIV comprende otros dos supuestos: el que se refiere a los certificados de inafectabilidad ya expedidos y el que consiste en la afectación de la auténtica pequeña propiedad agrícola en explotación, sin tener expedido el correspondiente certificado de inafectabilidad.

En el primer supuesto, deben considerarse los efectos inatacables de la cosa juzgada, porque de otro modo se llegaría al extremo de tener que llevar a cabo una revisión inadmisible, tanto desde el punto de vista jurídico, como práctico. Se han expedido hasta el 31 de agosto de 1946, doce mil quinientos setenta y dos certificados de inafectabilidad, número corto si se tiene en cuenta el punto de vista jurídico y se compara con los que faltan por expedir, y muy grande, si se pretende hacer una revisión del procedimiento concluido.

En el segundo supuesto o sea cuando se afecten predios con derecho a

EL TRIMESTRE ECONOMICO

certificado, pero sin que éste exista, la propia iniciativa expresa que en reforma posterior a la Ley del Amparo, se establecerá la manera de que no se consumen afectaciones ilegales que fuesen irreparables cuando el certificado fuese expedido.

Lo expuesto sobre este punto es muestra del respeto con que el Ejecutivo Federal atiende la división que la Constitución señala para el ejercicio del poder, concretamente dicho en la especie, al decoro que concede al Poder Judicial, porque en vez de recurrir a gestionar, mediante presión moral, el cambio de jurisprudencia en la materia, sentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se dirige al Poder Legislativo, en uso de la facultad que le concede la fracción I del artículo 71 de la Carta Magna, iniciando una reforma meditada, urgente, revolucionaria, con apego estricto al espíritu del artículo 27, que al mismo tiempo que niega la posibilidad de hacer uso de la vía de amparo a los latifundistas, definitivamente la abre para la pequeña propiedad auténtica lo que permitirá la incorporación inmediata al trabajo intensivo, sin zozobra en sus derechos, de un porcentaje muy elevado de pequeños propietarios que están en condición igual o inferior a los ejidatarios por las dimensiones de su predio y la carencia de reacción por su falta de crédito.

Tan elevado porcentaje de pequeños predios es una buena noticia sobre el resultado de la política agraria, que diluye los latifundios; mas para continuar ese movimiento en la referida fase constructiva, es preciso abrir para ellos la protección que la supremacía de la Constitución establece como garantía de su inviolabilidad, porque también son hijos de la Revolución.

En cuanto a la reforma de la fracción XV, la Comisión se permite proponer que se incluyan dos palabras en el texto que constituye la adición en que consiste.

Dicha adición es como sigue:

“Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

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

“Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles 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 cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales.

“Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado ma-

DOCUMENTOS

yor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

“Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.”

Las palabras que la Comisión dictaminadora propone que se incluyan son “en explotación”, siempre que se hable de pequeña propiedad agrícola, con lo cual se consigue fijar ese concepto que el legislador constituyente cuidó de mencionar siempre que en el artículo 27 se hace alusión a pequeña propiedad agrícola, lo cual significa el propósito de comunicarle tal circunstancia, en lo que la Comisión está conforme. Igual adición se propone para la mencionada fracción XIV, en los casos en que hable de pequeña propiedad agrícola o ganadera.

En cuanto a las dimensiones que se señalan a la superficie de pequeña propiedad agrícola en explotación, y sus equivalentes, procede exponer, también, conformidad en todos sus aspectos, que son obvios, inclusive en lo que se refiere a hacerlos constar en el texto constitucional, porque es indudable que con ello se consigue mayor permanencia del precepto, así como que la caña de azúcar figure en la enumeración que se hace de los cultivos a que pueden dedicarse las superficies de 150 hectáreas para ser considerados pequeña propiedad agrícola en explotación.

La última parte de la adición propuesta estimula el trabajo del pequeño propietario para que mejore su tierra con obras de riego, drenaje, etc., lo que redundará, sin duda, en beneficio colectivo.

Así como se hizo mención de la reforma futura de la Ley de Amparo, se harán las reformas conducentes al Código Agrario en vigor, a fin de que las reformas al artículo 27 cuenten con todas las facilidades para ponerse en práctica en la vida pública.

En resumen, la exposición de motivos del proyecto de reformas a las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 constitucional enviado por el Ejecutivo de la Unión contiene razones que justifican las finalidades económicas y sociales que con el más alto espíritu revolucionario inspiraron la iniciativa que es causa del presente dictamen.

Al someterlo al conocimiento de esta H. Asamblea, la Comisión que suscribe solicita que sea aprobado, en la inteligencia de que, habiendo otros proyectos de reformas al artículo 27 constitucional, iniciados por distintos ciudadanos diputados, precisamente en los aspectos del C. Presidente de la República, la propia Comisión se permite sugerir que sus respectivos autores den

EL TRIMESTRE ECONOMICO

preferencia a este último y que al discutirse el dictamen, se sirvan expresar sus puntos de vista sobre el particular, en obvio de trámites.

En consecuencia, la 2ª Comisión de Puntos Constitucionales que suscribe se permite someter a la consideración de la H. Asamblea la siguiente Iniciativa de Reformas a las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 constitucional, enviada por el Ejecutivo de la Unión con la reforma a que se ha referido en el cuerpo de este dictamen:

Artículo 27.

Fracción X. 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, bosques y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de consedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a este 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 los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo.

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

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. Fenecido este término ninguna reclamación será admitida.

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

Fracción XV. Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación.

DOCUMENTOS

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

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de 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.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.—México, D. F., 11 de diciembre de 1946.—Ramón V. Santoyo.—Luis Díaz Infante.—Ernesto Gallardo S.

Trámite: A discusión en la sesión próxima e imprímase.—Diciembre 11 de 1946.—Fernando Guerrero Esquivel, D. S.

Es copia de su original.— El Oficial Mayor, Angel Castillo Lanz.”