

2ej 925



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**El Certificado de Inafectabilidad  
un Pleonasma Jurídico**

**TESIS PROFESIONAL**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**JESUS RODRIGUEZ GARCIA**

**México, D.F.**

**Agosto 1984**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

## C A P I T U L O I

### REGULACION DE LA PROPIEDAD PRIVADA ( ANTECEDENTES )

	Pág.
a) Derecho Prehispánico . . . . .	1
b) Derecho Indiano . . . . .	3
c) Derecho Insurgente . . . . .	15
d) Derecho del México Independiente . . . . .	18

## C A P I T U L O II

### LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA CONSTITUCION DE 1917 .

a) La Propiedad Originaria . . . . .	31
b) El Fraccionamiento de Latifundios . . . . .	36
c) La Pequeña Propiedad . . . . .	53

## C A P I T U L O III

### PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

a) Determinación de las Propiedades Inafectables . . . . .	76
b) Nulidad y Cancelación de los Certificados de Inafectabilidad . . . . .	97

## C A P I T U L O IV

### LA PROPIEDAD COMO DERECHO PUBLICO SUBJETIVO

a) El Juicio de Amparo . . . . .	101
b) Posición de la Suprema Corte sobre la procedencia del Amparo en Materia Agraria . . . . .	116

C O N C L U S I O N E S . . . . .	125
-----------------------------------	-----

B I B L I O G R A F I A . . . . .	128
-----------------------------------	-----

## I N T R O D U C C I O N

*La propiedad privada es para Rousseau, el origen de la desigualdad entre los hombres. Muchos crímenes y luchas se hubiesen evitado, con sólo aceptar que los frutos son de todos y la tierra de nadie.*

*Cuando el hombre dice Esto es mío y lo cerca, la antigua propiedad comunal es sustituida por la privada. A partir de entonces, poseer la tierra en extensiones cada vez mayores se le hace obsesivo.*

*Pero es en México, en donde alcanza proporciones únicas en la historia de la propiedad territorial. El sistema dominante a principios del siglo XX, era el de las grandes haciendas; una reducida clase propietaria que descansa en una enorme masa oprimida y explotada.*

*La Constitución de 1917, establece el fraccionamiento de los latifundios y el respeto a la pequeña propiedad. La posesión ilegítima de grandes extensiones de tierras, de manera ostensible o simulada, no sólo contradice la Reforma Agraria, sino que su mera existencia propicia graves tensiones en el campo.*

## C A P I T U L O I

### REGULACION DE LA PROPIEDAD PRIVADA ( ANTECEDENTES ).

#### a) DERECHO PREHISPANICO ( AZTECAS ).

La distribución de la tierra entre los Aztecas, era un fiel reflejo de su organización política y social; el Monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas, y la conquista el origen de su propiedad.<sup>(1)</sup>

La propiedad raíz se había individualizado respecto a las tierras de la nobleza, pues las otras eran comunales, de los pueblos, o más bien, tierras de las parcialidades, - barrios o calpullis.

En contraposición a las tierras del Calpul-li y a las del Estado, había las pertenecientes a los Tecuhtli. Estas se habían hecho de propiedad individual, a pesar de estar sujetas en muchos casos a determinado orden hereditario. Eran el Pil-lal-li o Tecpil-lal-li, la palabra viene del Pil-li noble, distinguido. Podían constituirse como tierras de primogenitura en virtud del título conferido y en este caso particular eran inalienables; en los otros casos, no había obstáculo para la enajenación, pero siempre que fuere a un noble.<sup>(2)</sup>

(1) LUCIO MENDIETA Y NUNEZ, El Problema Agrario de México. Imprenta Mundial, México, 1934, p. 8.

Distinto era el Tecpantlal-li ( Tecpan, Palacio - Real), tierra feudal, tierra de los cortesanos ( Tecpan--tlaca), quienes formaban el círculo inmediato al Rey y que a menudo se componían de allegados a la Casa Real. Carácter necesario de estas tierras era su inalienabilidad; la tierra se daba a los vasallos para que ellos y sus descendientes pudieran rendir vasallaje en el servicio de honor de la corte con el brillo debido. El feudo se heredaba en línea recta; a falta de herederos directos, se devolvía - la tierra, lo mismo que cuando el vasallo abandonaba con su familia el servicio de la corte. (3)

En un grado inferior estaba la tierra de servicio no hereditario en principio, cuyos frutos estaban asignados a un empleo, el derecho a ella era un beneficio personal correspondiente a quien desempeñaba el puesto y cesaba con éste; no se transmitía a los herederos, sino que - recaía en el sucesor en el cargo. Este era el caso de las tierras de los servidores del palacio o de los jueces. (4)

Finalmente tenemos las tierras enfiteúticas que - se concedía a los caballeros por haberse distinguido en - la guerra. Estas tierras eran heredables y alienables; pero solamente entre nobles; la enajenación a los Macehua--les producían la pérdida del derecho. (5)

(2-5) J. KHOLER, El Derecho de los Aztecas, Revista de - Derecho Notarial Mexicano, Año III, No. 9, diciembre de 1959, México, p.p. 57-60.

Al respecto Toribio Esquivel y Obregón, (6) señala que "como los agraciados con tierras templos, miembros de la familia real, guerreros y dignatarios no iban a cultivarla personalmente, en lo que realmente consistía su derecho era en percibir de los cultivadores de esas tierras determinado tributo. De esta manera y en este caso la palabra tierra tenía aquí la misma acepción que en las leyes de Partida, es decir, una renta fincada en un pueblo o distrito, y tales -- concesiones hechas por los Reyes Mexicanos eran verdaderas en comiendas".

La época prehispánica termina en el año de 1521 - ( 13 de agosto), con la toma de Tenochtitlan por H.-Cortés.

#### b) DERECHO INDIANO.

Derecho Indiano es el conjunto de normas e instituciones que España aplicó a sus territorios de ultramar a los que llamó Indias Occidentales.

Este derecho se inicia con un documento firmado por Cristobal Colón y los Reyes de España, al que se le dió el nombre de " Capitulaciones de Santa Fe" y termina para nosotros los mexicanos en 1821 con los tratados de Córdoba, sig-

(6) TORIBIO ESQUIVEL Y OBREGON, Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano, Tomo I, Los orígenes, Ed. Polis. México, 1937.

nado por Agustín de Iturbide y el último Virrey de la Nueva España Juan O'Donojú ( 24 de agosto), mediante el cual nacemos a la vida independiente.

El descubrimiento, conquista y colonización de las Indias, no fue propiamente en sus orígenes, una empresa de Estado, realizada por elementos militares regulares y costeada con recursos del Tesoro Nacional.

Resultaba poco menos que imposible para un erario como el español escaso de recursos y aún más empobrecido, por las guerras imperialistas y religiosas que en Europa se empeñaba en sostener su costeamiento económico.

En tales circunstancias lo usual fue que los gastos originados por una expedición descubridora, corrieran por cuenta de un particular que se constituía en empresario de la misma y podía ser - o no - caudillo militar del núcleo expedicionario. La intervención del Estado se limitaba a otorgar su autorización, a fiscalizar su realización y a conceder una participación al jefe de la expedición, en los posibles beneficios que en su día se obtuviesen.

Como consecuencias jurídicas que se derivaron de la adopción de este sistema podemos señalar en primer lugar, que

el nuevo derecho de estos territorios nazca, en sus orígenes, de una fuente de carácter contractual y en segundo el carácter privilegiario que se acasa en un derecho que nace en semejantes circunstancias. Puesto que el esfuerzo principal - en todos los ordenes - había recaído sobre particulares que en buena parte obraban por su cuenta y riesgo, y habían obtenido para el Estado beneficios nunca sospechados, la magnitud de las recompensas debía ser en proporción de los esfuerzos realizados y a los resultados obtenidos. Por otra parte, el desconocimiento de la realidad sobre la que se operaba hacía que ni en el dar ni en el pedir se procediera con cordura.

No obstante el predominio incuestionable del carácter privado en las empresas de descubrimiento, la presencia del Estado Español en las Indias se hizo patente desde el primer momento. Los nuevos territorios descubiertos se incorporaron políticamente a la Corona de Castilla y se consideró a sus aborígenes como vasallos de los Reyes de España. " En nombre de los Reyes - y no como señores - obraron siempre Colón y sus continuadores y así fué como tomaron posesión jurídica de las tierras - y aún de los mares - que descubrían". (7)

En cuanto al régimen de la tierra, según la doctrina de los romanistas imperante al tiempo de los descubrimientos Colombinos, el dominio de las tierras descubiertas en las

(7) JOSE MARIA OTS CAPDEQUI, Manual de Historia del Derecho Español en las Indias y del Derecho propiamente Indiano, Ed. Losada, Buenos Aires, 1945, pp. 153-158.

Indias Occidentales correspondía, en principio, por derecho de conquista, a la Corona Castellana. Solamente de la gracia o Merced Real, podía derivar por lo tanto, jurídicamente, el derecho de los particulares al dominio privado de la tierra.

Fue el repartimiento, el título originario para la adquisición en las Indias del dominio privado sobre la tierra en los lugares de nuevo descubrimiento y nueva población.

También algunas autoridades de Indias, tuvieron facultad para repartir tierras y solares; en una Real Cédula de 27 de octubre de 1535 se facultó al Virrey de Nueva España para que "pudiese repartir entre conquistadores y pobladores antiguos ciertas tierras con que no haya exceso, prefiriendo a los más calificados" (8)

En la recopilación de 1680 se autorizaba a los Virreyes para dar tierras y solares a los que fueran a poblar "con que no sea en perjuicio de tercero y sea por el tiempo que fuere nuestra voluntad"; se añadía además, que los favorecidos con estas adjudicaciones de tierras hechas por los Virreyes, habían de tomar posesión de las mismas dentro de tres meses y "hagan plantíos pena de perderlos".(9)

(8) JOSE MARIA OTS CAPDEQUI, op. cit., p. 275

(9) Idem.

Junto al repartimiento, fue igualmente, título jurídico originario para adquirir el dominio privado de la tierra, la Real Cédula de Gracia o Merced.

Antonio de León Pinelo, en su famoso tratado de las Confirmaciones Reales, dice al respecto: " Esto supuesto, de los tres títulos, con que se han dado tierras en las Indias.. el primero fué por gracia i merced en remuneración de servicios y por modo de caballerías y peonías... " El segundo título es, cuando se dan en virtud de las cédulas ordinarias de tierras i solares" ... "El título tercero es por venta de caballerías i peonías, solares o tierras sueltas". (10)

Sobre los dos primeros de estos tres títulos enumerados, advierte el propio Pinelo: " Esta repartición de tierra, o es a Conquistadores i Pobladores i personas que han servido en las Indias i a éstos se dan por Caballerías i Peonías, con que no se den a uno más de cinco peonías, ni más de tres Caballerías: o estas tierras se dan por Cédulas Reales a los que deste Reyno se van a vivir a las Indias, que es despacho ordinario del Consejo, cuando mandan dar tierras i solares"

(10) Ibidem, p. 276.

Venta y composición de tierras de la Corona. A medida que la colonización fue avanzando, los repartimientos de tierras y solares, así como las Reales Cédulas particulares de mercedes de tierra, se hicieron cada vez menos frecuentes. De un lado el mayor valor económico que la tierra fue adquiriendo al aumentar la densidad de la población y de otro las apremiantes necesidades del Tesoro por las guerras sostenidas en Europa. Se introdujo la práctica de enajenar estas tierras vendiéndolas a las personas que las solicitasen por un precio conveniente, y desde entonces, los monarcas antes prodigos en la concesión de esta clase de mercedes y poco celosos en el aprovechamiento de esta regalla, impusieron una política de restricción y reivindicaron con ahínco la propiedad de toda clase de tierras baldías o vacantes.

Pero no sólo esto, sino que se llegó a dar a esta política un alcance retroactivo y se exigió de los particulares que poseyeran tierras procedentes de la Corona, la exhibición de los títulos que amparasen su posesión; si éstos se estimaban suficientes, el particular en cuestión era respetado en su dominio, en el caso contrario se conminaba con el pago de una composición proporcionada al valor de la tierra o con la reincorporación de ésta al patrimonio fiscal.

La confirmación Real, fue requisito generalmente exigido para muchos actos de gobierno y administración de las

autoridades coloniales y sobre todo para la concesión de mercedes hechas por estas autoridades en virtud de las facultades que por delegación de la Corona ejercieron en territorios de las Indias.

Los Monarcas españoles aspiraron a tener en sus manos todos los hilos del gobierno de un mundo como este tan distante, tan distinto y tan complejo, y comprendiendo que la realidad era más fuerte que sus deseos, tuvieron que aplicar un sistema político por virtud del cual, a medida que de un lado se conceden amplias facultades, por el otro se dictaban medidas que restringían su ejercicio. Esto se explica en función de que el Derecho Público Indiano descansó sobre la base de la desconfianza.

Pues bien, dentro de este sistema general político, se encuadra la Real Confirmación. Era necesario para que la vida pública no quedase detenida, otorgar facultades a las autoridades para la toma de decisiones, de resoluciones importantes, pero para obtener un equilibrio de poder, así como evitar posibles abusos y mantener esa fiscalización que la Corona quería tener desde la lejana corte sobre toda la vida de estos territorios, casi todos los actos jurídicos de alguna significación que aquí se celebraban, tenían que estar sometidos a la Real Confirmación, sobre todo cuando se -

trataba de actos que pudieran afectar su patrimonio. (11)

La prescripción como título jurídico para adquirir el dominio privado de los baldíos, es una cuestión muy discutida. La ley 14, título 12, libro IV de la Recopilación de 1680 después de declarar que "conviene que toda tierra, que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya", concluye diciendo: "y amparando a los que con buenos títulos y recaudos, o justa prescripción poseyeren, se nos vuelvan y restituyan las demás para disponer de ellas a nuestra voluntad". (12)

Se admite, por lo tanto, en esta ley, como uno de los modos de adquirir el dominio privado de las tierras de realengo la justa prescripción. Nada dice sin embargo, de los requisitos necesarios que han de concurrir, en consecuencia hay que suponer, que el silencio de la ley, habría de suplirse acudiendo a la doctrina.

En cuanto a la doctrina imperante, ésta coincidía en que ningún título bastaba para que el dominio se conso-

(11) JOSE M. OTS CAPDEQUI, *El Régimen de la Tierra en la América Española durante el Período Colonial*, Universidad de Sto. Domingo, ciudad Trujillo, Rep. Dominicana, Biblioteca de la Escuela Libre de Derecho.

(12) JOSE M. OTS CAPDEQUI, *Manual de Historia del Derecho Español en las Indias*, p. 290.

lidase si no iba acompañado de la posesión efectiva y cultivo de la tierra adjudicada. Es de suponer que la intención fué reconocer la prescripción, pero restringir en lo posible el alcance y los efectos de su aplicación a casos verdaderamente excepcionales. Por eso, un tratadista tan eminente como Juan de Solórzano, habla no solo de la posesión sino del cultivo y exige, además un plazo de cuarenta años "o tanto tiempo, que se pueda tener por largo".

Parece, pues, evidente que si la prescripción, con las limitaciones apuntadas, fué considerada como modo de adquirir el dominio privado de tierras de realengo con anterioridad a la Real Provisión de 1754, ya que a partir de esa fecha no podía ser alegada con eficacia jurídica, puesto que toda posesión de hecho no amparada por justo título quedó inexcusablemente sujeta a la composición y confirmación que hablan de solicitar y obtener "los intrusos poseedores".

Reflexionando ahora sobre el conjunto de preceptos legales, que regularon en las Indias el dominio y aprocheamiento privado de las tierras de realengo, parece evidente la conclusión de que toda la doctrina jurídica promulgada por el Estado español a este respecto, estuvo inspirada por el principio de que la propiedad privada de la tierra en

las Indias había de cumplir en su ejercicio una función social. (13)

La afirmación puede parecer demasiado atraviada - dice el maestro OTS y CAPDEQUI -, si se tiene en cuenta que - la regulación jurídica de la propiedad privada en el sentido de supeditar los derechos del propietario privado de la tierra al cumplimiento de una función social, es una aspiración doctrinal de los tiempos modernos. Sería absurdo, por otra parte, pensar que los hombres de gobierno de España de los siglos XVI, XVII y XVIII, podían enfocar esta cuestión con el criterio con que hoy lo hacen los tratadistas contemporáneos.

El interés económico de fomentar la población y de aumentar mediante el cultivo el valor de la tierra, junto - al interés fiscal de conseguir el incremento de sujetos con capacidad tributaria para sostener con sus prestaciones el armazón gravoso del Estado, fueron sin duda, los móviles - que guiaron a los legisladores españoles para reglamentar - en las Indias el dominio privado de las tierras según normas que se apartaban de las viejas concepciones Romano-Justinianeas, aceptadas, por otra parte, por las propias fuentes del Derecho Castellano vigentes - aún cuando con carácter supletorio en los territorios. (14)

(13). J.M. OTS CAPDEQUI, op. cit., p. 284.

(14) Ibidem.

Por eso se reitera constantemente que por el solo título jurídico de la adjudicación en repartimiento, de la Real Cédula de Gracia o Merced, de la venta o de la composición, no se adquiriera el pleno dominio sobre la tierra adjudicada. (15)

El Maestro Mendieta y Núñez, señala que el hecho de imponer ciertas condiciones a los españoles para adquirir la propiedad de las tierras mercedadas, no determina el carácter precario de los derechos de propiedad, sino la naturaleza jurídica de la donación que estaba sujeta a una condición suspensiva y a otras de carácter resolutivo, cumplidas las cuales, se realizaba la propiedad privada perfecta.

Esta forma especial de las Mercedes- continúa diciendo-, se comprende si consideramos que las cédulas expedidas durante la Época colonial sobre reparto de tierras, eran verdaderas leyes de colonización por medio de las cuales se trataba de lograr el arraigo de los pobladores y el aprovechamiento de las tierras para asegurar el dominio de España. (16)

(15) IDEM.

(16) LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ, El sistema Agrario Constitucional, Ed. Porrúa, México, 1980, p. 19.

Se exige siempre la posesión efectiva y el cultivo; y para que ésto sea factible se recomienda que los repartimientos se hagan según la calidad de las personas; se ordena también que el que recibiera Peonías y Caballerías se ha bía de comprometer a tener edificadas las casas y plantadas las tierras dentro del tiempo que se le señalase; se res- - tringe la extensión de los lotes de tierra adjudicables a cada propietario ( no más de tres Peonías ni de cinco Caballerías ni de tres asientos o hatos de ganados); se impone la obligación de deslindar las tierras adjudicadas y la satisfacción de estos deslindes por los propietarios colindantes; y hasta para la composición de la tierra poseída sin títulos suficientes se declara que no pueden ser admitidos por ella los que no estuvieran cultivando las tierras por lo menos durante diez años. (17)

Surge, sin embargo, a la vista de todos estos preceptos y a pesar de que revelan un criterio tenaz y persistentemente sostenido, una interrogación: ¿ Hasta qué punto lograría imponerse en la realidad una doctrina de tan hondo contenido social y económico ?

Fácilmente se comprende que la resistencia opuesta por los particulares adjudicatarios de tierras de realengo, habla de ser grande. No es aventurado tampoco pensar que en

(17) J.M. OTS CAPDEQUI, op. Cit., p. 286.

esta defensa de lo que estos propietarios entendían que eran sus derechos privativos del dominio, habría de acompañarles, en la generalidad de las ocasiones, la simpatía de los propios Oidores de las Audiencias Juristas formados en las viejas doctrinas del Derecho Romano Justiniano que amparaban la propiedad privada con una plenitud de atribuciones para el propietario, desconocidas, en parte, por los preceptos del Derecho indiano reguladores del régimen de la tierra en estos territorios. (18)

Si estos preceptos se hubieran cumplido fielmente, las nuevas naciones independientes de América se hubieran encontrado soberanos de un suelo donde el aprovechamiento privado de la tierra no hubiera presentado la existencia de latifundios ni se hubiera registrado un palmo de tierra perteneciente al dominio privado que estuviera sin cultivar. Y bien es sabido que la realidad ha sido otra.

#### c) DERECHO INSURGENTE

Implica las raíces de nuestro derecho independiente y aún cuando casi ninguna de las leyes tuvo vigencia, sien-

(18) Idem.

ta las bases de nuestra nacionalidad jurídica actual.

La ideología política y social de don José María Morelos y Pavón, se expresa fielmente en el documento conocido con el nombre de " Sentimientos de la Nación", en cuyo - punto 17 señala:

Que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como un asilo sagrado señalando penas a los infractores. (19)

El Congreso de Anáhuac, expide el 22 de octubre de 1814, un trascendental documento jurídico-político llamado Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocido comunmente con el nombre de Constitución de Apatzingán por haber sido en esta población donde se sancionó.

La Constitución de Apatzingán tiene como antecedentes inmediatos dos importantes documentos, a saber, los Elementos Constitucionales de Rayón y los Sentimientos de la Nación de Morelos, don Hilario Medina, constituyente en el

(19) FELIPE TENA RAMIREZ, *Leyes fundamentales de México. 1808-1978*, Ed. Porrúa, México, p. 30.

Congreso de 1916-17, al referirse a ella afirma que " era - ante todo instrumento de lucha, la oposición armada, la anti tesis política. Contra la monarquía, la república; contra el despotismo, la libertad; contra la sujeción, la independen - cia; contra la conquista, la reivindicación; contra el dere - cho divino, la soberanía; contra la secesión de la Corona - por nacimiento, la elección democrática. En una palabra, la - condenación más enérgica de la conquista y del régimen vi - rreynal".

Sobre el tema que nos ocupa, esta Constitución se - ñala:

Art. 34. Todos los individuos de la sociedad tie - nen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la Ley.

Art. 35. Ninguno debe ser privado de la menor por - ción de las que posea, sino cuando lo exija la pública nece - sidad; pero en este caso tienen derecho a la justa compensa - ción.

Al Supremo Gobierno toca privativamente:

Art. 165...., y proteger los derechos de la liber - tad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, -

usando de todos los recursos que le franquearan las leyes.<sup>(20)</sup>

d) DERECHO DEL MEXICO INDEPENDIENTE.

Comprende una etapa muy amplia y accidentada, todo - el siglo XIX andaremos oscilando entre el centralismo y el - federalismo; entre el imperio y la república, y por lo mismo, los principales documentos serán de orden político.

El 18 de marzo de 1812, se expidió por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española la primera - Constitución Monárquica de España. Incluimos a la Constitu - ción de Cadiz entre las leyes fundamentales de México, no so - lo por haber regido durante el período de los movimientos - preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y - temporalmente, sino también, por la influencia que ejerció - en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no me - nos que por la importancia que se le reconoció en la etapa - transitoria que precedió a la organización constitucional - del Nuevo Estado. En materia de propiedad establece:

(20) F.T. RAMIREZ, op. cit., p.p. 35, 49

Art. 172. Las restricciones de la Autoridad del Rey son las siguientes:

Décima: No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le de el buen cambio a bien vista de hombres buenos. (21)

El Congreso Constituyente de 1823-24 se enfrentó al dilema de organizar a México como república federal o como república central, habiendo optado por la primera de dichas formas estatales en el Acta Constitutiva de la Federación expedida el 31 de enero de 1824 y en la Constitución de 4 de octubre del mismo año.

Esta Constitución ha sido y es aún blanco de duros ataques a pesar del tiempo transcurrido desde que se promulgó. A nadie escapa la impugnación que se le dirige en el sentido de que fue una copia de la Carta Fundamental Norteamericana de 1787. Apreciación que no es valedera, pues no

(21) *Ibidem*, p.p. 81, 82.

es verdad que nuestros Constituyentes hayan imitado servil y extralógicamente el citado documento, aunque se hubiesen inspirado en él y hayan tomado de su contexto los principios jurídicos y políticos que le informan.

La primera Constitución de México bajo el título de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", al referirse a la propiedad manifiesta:

Art. 112. Las restricciones de las facultades del Presidente, son las siguientes:

III. El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno.

(22)

(22) Ibidem, p. 184.

A pesar de que la Constitución de 1824 hizo inmodificable la " Forma de Gobierno", es decir, de que pretendió asentar sobre bases inconvencibles el régimen federal por ella establecido, en 1836 se substituyó éste por el régimen Central.

El Congreso reunido en 1835 se convirtió de órgano constituido, en asamblea constituyente; y coaccionado por los grupos conservadores que ya comenzaban a tomar cuerpo en la vida política de la Nación, expidió un documento en octubre de 1835 que se conoce con el nombre de Bases Constitucionales, y posteriormente en diciembre del propio año, las siete Leyes Constitucionales, conocida también como Constitución de 1836.

Esta segunda Constitución de México estableció, respecto a la propiedad, lo siguiente:

Ley Primera.

Art. 2. Son derechos del Mexicano:

III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. - Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal cir--

cunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el superior tribunal respectivo.

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.

Ley Tercera.

Art. 45. No puede el Congreso General:

III. Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular.

A la Ley sólo corresponde en esta línea establecer con generalidad, contribuciones o arbitrios.

*Ley Cuarta.*

*Art. 18. No puede el Presidente de la República.*

*III. Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3o., artículo 2o. de la primera Ley Constitucional. (23)*

*Apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 36, la hostilidad hacia ella se hizo sentir en todas sus formas. La penuria del fisco, los trastornos de Texas y la guerra con Francia ayudaban a fomentar la inquietud. Lejos de vigorizar la conciencia nacional que se disolvía, los peligros exteriores parecían acentuar las divisiones internas empeñadas en atribuir a los instrumentos constitucionales - la causa del malestar & la esperanza de mejoría.*

*El 10 de diciembre de 1841 Santa Anna lanzó la convocatoria prevista en el Plan de Tacubaya para un Congreso-constituyente, el cual debería quedar instalado el primero de junio de 1842. Sin embargo, éste no pudo discutir los proyectos de la comisión que al efecto se formó, en virtud de que fue disuelto, nombrándose en su lugar una "Junta de-*

(23) *Ibidem*, p.p. 205, 206, 219, 228.

Notables", misma que expidió las llamadas Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Este ordenamiento, reiteró el régimen central implantado por la Constitución de 1836, y en cuanto a la regulación de la propiedad se estatuye:

Art. 90. Derechos de los habitantes de la República:

XIII.- La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiese su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley.

Art. 67. No puede el Congreso:

IV.- Suspender o minorar las garantías individuales si no es en los casos y modo dispuestos en el artículo 198.

La reimplantación del código político de 1824 era -

el medio más aconsejable para que el país volviera a la norma lidad constitucional. Superior a los de 1836 y 1843 en respeto y ligitimidad.

Así el 10 de febrero de 1847, se restauró la vigen - cia de la Constitución de 1824, reimplantándose en consecuen - cia, el régimen federal. La necesidad de modificaciones era - evidente para adaptarse al estado de cosas que prevalecía en - ese momento histórico, y en tal virtud, el 18 de mayo del re - ferido año de 47, se expidió el Acta de Reforma.

En este orden de cosas, el derecho de propiedad con - sagrado en el artículo 112 fracción III, de la Constitución - de 24, reasume su plena vigencia. Dispone además, el artículo 50. de las reformas:

Para asegurar los derechos del hombre que la Consti - tución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, - seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habi - tantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas. (25)

(25) Ibidem, p. 472.

Como respuesta a la insignificancia del individuo - en un Estado absolutista, surge la corriente jurídico - filosófica del Derecho Natural, que proclamó la existencia de derechos Congénitos al hombre superiores a la sociedad.

El Ius naturalismo, exaltó a la persona humana hasta el grado de reputarla como la entidad suprema en la sociedad, en aras de cuyos intereses deberían sacrificarse todo - aquello que implicara una merma o menoscabo para los mismos.

De esta manera, los distintos regímenes jurídicos - inspirados en la declaración francesa de 1789, eliminaron to do aquello que pudiera obstaculizar la seguridad de los dere chos naturales del hombre, forjando una estructura normativa de las relaciones entre gobernantes y gobernados con un contenido inminentemente individualista y liberal.

Individualista porque consideraron al individuo como la base y fin esencial de la organización estatal; y li - beral, en virtud de que el Estado y sus autoridades deberían asumir una conducta de abstención en las relaciones sociales, dejando a los sujetos en posibilidad de desarrollar libre mente su actividad.

Estas ideas, fueron adoptadas por el constituyente-

de 1856-57. El primer párrafo del artículo 27 de nuestra penúltima carta fundamental así lo evidencia al decir: La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

En cuanto a su segundo párrafo, éste establece: Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, - con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. (26)

Aquí se reiteran los principios de desamortización en contra de las corporaciones civiles y eclesiásticas, plausible en relación con las últimas, pero de graves consecuencias con respecto a las primeras.

Al reiterarse constitucionalmente la incapacidad de las corporaciones civiles para adquirir o administrar bienes raíces, los pueblos dejaron de ser dueños definitivamente de sus tierras, desapareciendo la propiedad inalienable, impres

(26) RAUL LEMUS GARCIA, *Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis-Histórica)*, Ed. Limsa, México, 1875, p. 221.

criptible e inajenable de las comunidades, confirmándose la entrega de estas tierras en favor de sus detentadores pero en calidad de propiedad particular. Al desaparecer el sistema proteccionista del indígena, se propiciará su despojo - por miseria o ignorancia lo que, contribuirá a agravar el problema agrario.

Se infiere de todo lo anterior, que el régimen jurídico de la propiedad durante la época colonial, se transforma cuando el naciente Estado - por virtud de su independencia -, en ejercicio de su soberanía, adopta una nueva estructura política y sienta las bases de un orden jurídico - dentro del cual la propiedad privada se considera perfecta e inviolable, sin más excepciones que los casos de utilidad pública, en cuyo caso la privación de la propiedad será precedida de la correspondiente indemnización.

## CAPITULO II

### LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA CONSTITUCION DE 1917.

El 19 de febrero de 1913, un día después de presentadas las renunciaciones del Presidente Madero y del Vicepresidente Pino Suárez, el entonces gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, promulgó un decreto mediante el cual la legislatura del Estado desconocía a Victoriano Huerta. Igual actitud adoptó la legislatura de Sonora el 4 de marzo. Los asesinatos de Madero y Pino Suárez, seguidos por los de varios miembros de las Cámaras, estimularon los levantamientos en todo el país. La revolución, contenida hasta entonces por el espíritu conciliador de Madero, se preparaba a liquidar de una vez por todas el pasado, sin titubeos ni contemplaciones.

La Revolución tomó el nombre de "Constitucionalista", porque se proponía restablecer el orden constitucional, cuya ruptura se atribuía a Huerta. Para ello se abrían varios caminos: la restauración lisa y llana de la Constitución de 57; la revisión de la Carta mediante el procedimiento por ella instituido; o bien la reunión de un Congreso Constituyente, encargado de reformarla o de expedir una nueva.

Desde el decreto de 14 de septiembre de 1916, que reformó el Plan de Guadalupe para convocar al Constituyente, se habló de reformar a la Constitución de 57 y no de expedir una distinta. " Proyecto de Constitución Reformada" se llamó el del Primer Jefe y " Reformas a la Constitución" fué la expresión que usó el Reglamento Interior del Congreso. Sin embargo, se había expedido de hecho una nueva Constitución el 31 de enero de 1917; mas para quedar dentro de la competencia que su norma creativa había impuesto al órgano constituyente, el instrumento constitutivo se llamó, haciendo alusión al de 57, " Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857". Caso singular era éste en nuestra historia constitucional. Ni se trataba de una acta de reformas como la de 47 que abrogaba, modificaba y adicionaba la Constitución de 24 en las partes en que diferían ambos instrumentos; ni tampoco reemplazaba a la Constitución anterior que desaparecía, según lo hizo la de 57 con la de 24. La de 1917 es sin duda una Constitución, por su contenido y por su nombre; pero por respeto a la de 57, se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no paró mientes en esta sutileza y le reconoció a la Carta de 1917 un destino autónomo. (1)

(1) FELIPE TENA RAMIREZ, *Leyes Fundamentales de México 1808 1978*, Ed. Porrúa, México, p. 816.

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 10. de Mayo del mismo año.

a) LA PROPIEDAD ORIGINARIA.

En el primer párrafo del artículo 27 se establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. Precepto que ha "preocupado" a muchos juristas, quienes buscan afanosamente darle una "interpretación".

Para Ignacio Burgoa <sup>(2)</sup> el concepto de propiedad originaria empleado en el primer párrafo del artículo 27 constitucional no debe tomarse como equivalente al de propiedad en su connotación común. Equivale en realidad a la idea de dominio eminente, o sea, a la de imperio, soberanía o autoridad que el Estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio. La más acertada explicación que puede darse, desde -

(2) IGNACIO BURGOA, *Las Garantías Individuales*, Ed. Porrúa México, 1982, pp. 456, 457 y 459.

el punto de vista de su gestación parlamentaria - sigue diciendo -, consiste en suponer que los constituyentes de Querétaro trataron de fundar, en la declaración contenida en dicha disposición, la intervención del Estado en la propiedad privada para solucionar, sobre todo, el problema agrario. En otras palabras, urgía establecer una base hipotética que legitimase principalmente el fraccionamiento de los latifundios de acuerdo con un principio teórico primario, - el cual se tradujo en considerar que la Nación es la " propietaria originaria" de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, a fin de excluir todo - derecho preferente que sobre ellas alegasen los particulares.

Para Lucio Mendieta y Núñez <sup>(3)</sup> el párrafo en cuestión, lejos de constituir una garantía de la propiedad, parece más bien que niega radicalmente su existencia misma en su sentido clásico, pues atribuye la propiedad de tierras y aguas exclusivamente a la Nación la cual sólo transmite a los particulares el dominio, constituyendo la propiedad privada.

Nosotros creemos - dice el mismo autor - que el pá

(3) LUCIO MENDIETA Y NUNEZ, El Sistema Agrario Constitucional, Ed. Porrúa, México, 1975, pp. 5, 29-31.

rrafo primero del artículo 27 constitucional, así entendido, encuentra su más firme apoyo en la moderna teoría de la propiedad como función social y en la teoría de los fines del Estado. Para cumplir sus fines y ejerciendo la vigilancia de la función social que es la propiedad privada, el Estado mexicano tiene el dominio eminente sobre el territorio, y el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de la tierra y de las riquezas naturales así como el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Ante este principio superior de justicia social deben ceder todos los derechos privados cualquiera que sea su fundamento.

Manuel González Hinojosa sostiene que si concebimos al Estado, como una comunidad organizada jurídica y políticamente, éste tiene derecho sobre el territorio y que ese derecho o potestad es el dominio originario y eminente sobre las tierras y aguas comprendidas en él. El dominio del Estado sobre el territorio es una de las consecuencias de la soberanía y ésta implica las ideas de jurisdicción y de autoridad. El poder estatal, la soberanía sobre el territorio, el poder de jurisdicción, fundan y motivan el dominio que el Estado tiene sobre las tierras y aguas. Estas características del dominio del Estado sobre su territorio lo diferencian en

una forma clara del derecho de propiedad.

Por otra parte, será el Estado - teniendo el dominio originario y eminente sobre su territorio - el que pueda y deba transmitir esa propiedad; pero rectamente entendida - esa facultad, no puede atribuirse al Estado el poder de constituir la propiedad privada. Los actos de transmisión de la propiedad de las tierras y aguas y las concesiones que se otorgan para la explotación de algunos recursos naturales cuyo dominio se reserva el Estado, y que sólo concede su utilización condicionada, no son propiamente actos constitutivos de la propiedad privada, aún cuando así aparezcan desde el punto de vista formal. (4)

He expuesto con someridad, algunas de las teorías - que el pensamiento jurídico-político ha elaborado sobre el primer párrafo del artículo 27 de nuestra Carta Magna. Teorías muy respetables pero innecesarias. El texto legal es tan claro que no surge ninguna duda sobre la voluntad del legislador. " Cuando una ley es clara, no es lícito eludir su letra, so pretexto de penetrar su espíritu". (5)

(4) MANUEL GONZALEZ HINOJOSA, *Derecho Agrario, Apuntes para una teoría del Derecho Agrario Mexicano*, Ed. Jus, México 1975, pp. 188-191

(5) FENET. Citado por Eduardo García Maynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1980, p. 534.

Un problema que se puede presentar, es que exista - desacuerdo entre la "voluntad" del legislador y el texto de la ley, en cuyo caso la finalidad de la interpretación estriba en descubrir, desentrañar su pensamiento.

Es evidente que tal supuesto no se da, entre la disposición legal que se comenta y la voluntad del constituyente de 1916-1917, expuesta en la iniciativa del artículo 27, presentada ante el Congreso el 24 de enero de 1917, en estos - términos: " Al decir que la proposición que hacemos anuda - nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos - hacer una regresión, sino al contrario. Por virtud precisa - mente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese de - recho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal - concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la - época colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propie - dad así concebido es considerablemente adelantado, y permite a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesar - io para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, - etc, no conociendo sobre esos bienes a los particulares, más

que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas. (6)

Solo cuando la ley es oscura, se justifica esa operaci3n de la raz3n que acompa1a al proceso de creaci3n del derecho: la interpretaci3n.

Pero aqu3 la oscuridad no est3 en el precepto constitucional. La oscuridad est3 en aquellos que no alcanzan a comprender lo adelantado del derecho de propiedad as3 concebido. Por lo mismo, tratan de encuadrarlo en moldes que no corresponden a nuestra realidad hist3rica.

No olvidemos que el propio art3culo 27 y el 123, le dieron a nuestra Constituci3n un car3cter ejemplar; que rompe con el formalismo jur3dico y da origen a una nueva corriente: el constitucionalismo social.

#### b) EL FRACCIONAMIENTO DE LATIFUNDIOS.

A principios del siglo XX, el sistema dominante era el de las grandes haciendas; una reducida clase propietaria - que descansa en una enorme masa oprimida y explotada.

(6) JUVENTINO V. CASTRO, *Lecciones de Garant3as y Amparo*, - Ed. Porr3a, M3xico, 1981, p. 191.

Fernando González Roa<sup>(7)</sup>, obtiene del Registro Público de la Propiedad, datos que nos permiten darnos una idea de la extensión de las haciendas mexicanas. A manera de ejemplo consignamos aquí algunas de ellas:

ESTADO	NOMBRE DE LA FINCA	EXTENSION EN HECTAREAS.
Chih.	La Santísima	118,878
"	Lagunita de Dosal	158,123
"	San José Babicora	63,201
"	Bachimba	50,000
Coah.	Los Jardines	49,861
"	Santa Teresa	60,899
"	San Gregorio	69,346
"	Santa Margarita	81,185
"	San Blas	395,767
E. de Mex.	La Gavia	132,620
Mich.	San Antonio de las Huertas	58,487
Sonora	Cocospera	51,528
Tamps.	El Sacramento	41,825
Zac.	Malpaso	63,786
"	San José del Maguey	69,086

Quince haciendas arrojaban 1,464,592 hectáreas, o sea un promedio de algo menos de 100,000 por hacienda. Además

(7) FERNANDO GONZALEZ ROA, *El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana*, Talleres Gráficos, México 1919 pp. 137, 138.

hay que citar la de "La Angostura" en el Estado de San Luis Potosí, dentro de cuyos linderos se levantaban dos estaciones del ferrocarril a Tampico: San Bartolo y las Tablas. Para ir de la finca principal a uno de los ranchos de la misma hacienda, por ejemplo a "El Granjenal", era menester caminar a caballo alrededor de veinte kilómetros y había otros ranchos aún más lejanos los unos de los otros dentro del perímetro de aquella propiedad.

La hacienda de "Cedros", en el Estado de Zacatecas, según nos informa Wistano Luis Orozco, tenía una extensión de 754,650 hectáreas.

Muchas haciendas pertenecían a dos o tres hermanos o a toda una familia; pero hubo algunos terratenientes dueños de más de una hacienda, de tres, de cinco y aún de ocho o diez. Hombres que gozaban de un inmenso poder, semejante al de los señores de la alta nobleza en la Inglaterra del siglo XVII. El caso más impresionante es el del General Terrazas, propietario de quince enormes haciendas. Baste señalar el nombre y la extensión de seis de ellas para darnos una idea:

Corralitos	335,000 has.
Sta. Gertrudis	175,000 "
San Miguel	317,300 "
San Diego	123,250 "
Encinillas	702,244 "
Hormigas	175,561 "

No hay que olvidar tampoco, la obra de las nefastas Compañías Deslindadoras que en el lapso de 1881 a 1889, según el Boletín Estadístico de la Secretaría de Fomento, deslindaron 32,200.000 hectáreas. De esta cantidad se les adjudicaron de conformidad con la Ley, es decir, sin pago alguno, 12,700.000 hectáreas; y se les vendieron a bajo precio 14,800.000 más. En suma 27,500,000 hectáreas o sea algo más del 13% de la superficie total de la República. Por lo tanto solamente quedaron 4,700.000 hectáreas a favor de la Nación. Empero, lo más importante estriba en señalar el hecho de que esas compañías hasta el año de 1889 estaban formadas únicamente por veintinueve personas, todas ellas acaudaladas y de gran valimiento en las altas esferas oficiales.

Todavía de 1890 a 1906, año este último en que fueron disueltas las compañías, deslindaron 16,800.000 hectáreas, quedándose con la mayor parte de las tierras los socios de tan lucrativo negocio cuyo número había ascendido a cincuenta en los comienzos de este siglo. Por el camino de los deslindes, cifras aproximadas, uno de los socios adquirió en Chihuahua 7,000.000 de hectáreas; otro en Oaxaca 2,000.000; dos socios en Durango 2,000.000 y cuatro en Baja California 11,500.000.

De manera que ocho individuos se hicieron propieta -

rios de 22,500.000 hectáreas, hecho inaudito en la historia de la propiedad territorial.

Para darnos cabal cuenta de la magnitud de tales adjudicaciones, es útil ofrecer los datos siguientes sobre la superficie de algunas entidades federativas; Aguascalientes, 647,200 hectáreas; Colima 520,500 hectáreas; Morelos 496,400 hectáreas; Tlaxcala, 402,700 hectáreas; el Distrito Federal, 148,300 hectáreas. Total 2,315.100 hectáreas, o sea que la superficie de cuatro Estados más la del Distrito Federal, es de menos de la mitad de lo adjudicado a una sola persona en el Estado de Chihuahua.<sup>(8)</sup>

Este sistema soberbio, absurdo y voraz tenía que ser erradicado. Así lo exigía el pueblo y así lo consigna la Constitución. El párrafo tercero del artículo 27, otorga al Estado la facultad de tomar las medidas necesarias, para el fraccionamiento de los latifundios, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza.

Hasta aquí todo iba bien; después la frustración. Cuando en la fracción VII del mismo artículo en su redacción original, se establece el procedimiento a través del cual, se llevaría a cabo el fraccionamiento. Procedimiento que por su trascendencia a continuación transcribo.

(8) JESUS SILVA HERZOG, *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria Fondo de Cultura Económica, México 1919, pp.117 124.*

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

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

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalan 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 negare a hacer el 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 réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquiriente no podrá enajenar aquellas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.<sup>(9)</sup>

En el texto vigente, tal disposición, está comprendida en la fracción XVII, conservando en esencia su misma redacción. Salvo una modificación, la que reduce el interés del cinco al tres por ciento y una adición la del inciso f) "ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamientos por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio".

Al respecto Manzanilla Schaffer <sup>(10)</sup> señala: En estas condiciones claramente 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-

(9) JESUS SILVA HERZOG, *op. cit.* p. 254.

(10) VICTOR MANZANILLA SCHAFFER, *Reforma Agraria Mexicana*, Universidad de Colima, México, 1966, p. 56.

grave: en caso de que el propietario no acepte esa modalidad, se le expropiará mediante indemnización. En todo esto no vemos con claridad que el latifundio sea destruido. Más bien se trata de una modalidad impuesta por el interés público y consiste, como ya apuntamos, en fraccionarlo y vender las porciones. Esta falta de decisión de los constituyentes de 1917 sólo puede tener una razón. La tierra era considerada como una fuente de riqueza y el poder económico se obtenía cuando se era propietario de ella. Muchos de los constituyentes eran hacendados, o hijos de hacendados, con ideas progresistas. De ahí la timidez para destruir el latifundio; en lugar de ello se le dio a su propietario una oportunidad para fraccionarlo y venderlo. En otras palabras, se dispone la desamortización del latifundio y no su destrucción.

Yo pregunto: ¿Qué acaso podía esperarse más de una Revolución como la nuestra en la que sus líderes aspiran al poder político y no a las transformaciones sociales?

¿Qué acaso debemos manifestar sorpresa cuando conocemos la forma de pensar de los caudillos revolucionarios con respecto a la propiedad expuesta con toda claridad en los siguientes actos y documentos:

Madero ante la convención de su partido, en agosto-

de 1911, fija sin embages su posición respecto a la cuestión social, expresando que la pequeña propiedad "no podría desarrollarse más que lentamente, pues, tenía por principal base la educación del pueblo y como principal obstáculo la defectuosísima repartición de la propiedad, que, por más defectuosa que fuese, debía respetarse, puesto que cualquier legislación futura debía tener por base inconvencible asegurar el principio de propiedad. (11)

Eludir la solución del problema social, defraudar las promesas del Plan de San Luis al imponer a sus candidatos, haber traicionado desde, Ciudad Juárez a las tropas de la insurrección al admitir su licenciamiento, fueron las principales causas aducidas por la serie de levantamientos que se produjeron en el seno del maderismo, en contra del caudillo. De ellos, uno de los más graves fué el de Emiliano Zapata en el sur, que con el Plan de Ayala proclamó la Reforma Agraria. En el artículo Séptimo del Plan se establece:

"En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son mas dueños que del terreno que pisan, sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por

(11) FELIPE TENA RAMIREZ, *Leyes Fundamentales de México 1808-1978*, Ed. Porrúa, México, p. 804.

esta causa, se expropiarán, previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, - obtengan ejidos, colonias, feudos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos" (12).

El 12 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza en su calidad de Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado - del Poder Ejecutivo de la Unión, expidió un decreto que ratifica y adiciona el Plan de Guadalupe.

En el decreto en cuestión, se anuncia en forma precisa que se expediría y pondría en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políti - cas del país, efectuando las reformas que la opinión exige - como indispensables para restablecer el régimen que garanti - ce la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de - que fueron injustamente privados.

(12) F.T. RAMIREZ op. Cit., p. 742

En consecuencia del proyectado plan de reformas, carranza expide en Veracruz la Ley Agraria el 6 de enero de 1915. En la que se decreta: Artículo 3o. Los pueblos que ne cesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr - su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de - identificarlos o porque legalmente hubiesen sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para - reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno - indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmedia<sup>(13)</sup> tamente colindante con los pueblos interesados.

Jesús Silva Herzog opina que la Ley del 6 de enero de 1915, era el primer paso que había que dar, sobre todo - por razones políticas; había que atraerse al constituciona- lismo la masa campesina del Centro y del Norte del país pa- ra combatir con éxito contra la División del Norte comanda- da por el General Francisco Villa; había que tener a la ma- no una ley agraria frente al Plan de Ayala, con el propósi- to bien claro de quitar al General Zapata el monopolio del- ideal agrarista. De suerte que no parece aventurado afirmar que las consideraciones de carácter político influyeron en- la expedición de esta ley, y que ésta a su vez influyó efec-

(13) RAUL LEMUS GARCIA, *Derecho Agrario Mexicano (sinopsis histórica, Ed. Limsa, México, 1915, p. 288.*

tivamente en el triunfo de las fuerzas leales al señor Carranza.

El 24 de mayo de 1915, el General Francisco Villa - expide en la ciudad de León, Gto., la Ley General Agraria que consta de veinte artículos. Declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la - porción excedente del límite que como máximo señalen los gobiernos de cada Estado { art. 30 } y, se prohíbe a estos, decretar la ocupación de las propiedades expropiadas sin que - antes se hubiere pagado la indemnización correspondiente, - { Art. 11o. }

Ordena además, la expropiación de las aguas de manantiales, presas y de cualquier otra procedencia, en la cantidad no aprovechada por el dueño siempre que sean aprovechables después de habersele requerido para ello { Art. 6o. }.

Por otra parte es pertinente recordar que la convención de jefes militares, reunida en octubre de 14 en la Ciudad de México por acuerdo del Primer Jefe, se trasladó poco después a Aguascalientes, donde designó Presidente provisional a Eulalio Gutiérrez, lo que no aceptado por Carranza acabó por consumar la incisión que se iba a ventilar en los campos de batalla entre éste por un lado y Villa y Zapata por el otro.

La convención tuvo una vida azarosa, a causa de las vicisitudes de la guerra civil, sin embargo, todavía en Cuernavaca preparó en febrero de 15 el programa revolucionario que había de firmarse en Toluca el 24 de agosto y cuyos 28 artículos introducían reformas sociales y políticas. Posteriormente en Jojutla, el 18 de abril de 16, la Soberana Convención Revolucionaria, integrada ya para entonces casi-exclusivamente por jefes zapatistas, expidió el programa de Reformas Político-Sociales, ampliación del suscrito en Toluca, en 32 artículos clasificados bajo los rubros de cuestión agraria, cuestión obrera, reformas sociales, reformas administrativas y reformas políticas. De conformidad con nuestro propósito vamos a insertar el articulado relativo al problema agrario.

Artículo 1. Destruir el latifundio, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicite la extensión de tierra que sea bastante para subvenir a sus necesidades y a las de su familia, en el concepto de que se dará la preferencia a los campesinos.

Artículo 2. Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados, y dotar de ellos a la población que, necesitándolos, no los tenga o los posea en cantidad insuficiente para sus necesidades.

Artículo 5. Facultar al Gobierno Federal para expropiar bienes raíces, sobre la base del valor actualmente manifestado al fisco por los propietarios respectivos, y una vez consumada la Reforma Agraria, adoptar como base para la expropiación el valor fiscal que resulte de la última manifestación que hayan hecho los interesados. En uno y otro caso se concederá acción popular para denunciar las propiedades mal valorizadas. (15)

En el manifiesto a la Nación del Señor Carranza de fecha 11 de junio de 1915, unos cuantos días después de la tercera gran victoria del General Obregón sobre Francisco Villa en el centro del país, afirma que la revolución cumplirá sus compromisos realizando "las reformas económicas, sociales y políticas que constituyen su finalidad y que son las únicas que pueden asegurar la paz fecunda que dimana del bienestar del mayor número, de la igualdad ante la Ley y de la justicia" En lo relativo a la cuestión agraria se dice:

4o. En el arreglo del problema agrario no habrá confiscaciones. Dicho problema se resolverá por la distribución equitativa de tierra que aún conserva el gobierno; por la reivindicación de aquellos lotes de que hayan sido ilegalmente despojados individuos o comunidades; por la compra y expropiación de grandes lotes si fuese necesario; por los demás -

(15) JESUS SILVA HERZOG, *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria*, Fondo de Cultura Económica, México 1980, pp. 239  
240

medios de adquisición que autoricen las leyes del país. La Constitución de México prohíbe los privilegios y por lo tanto, toda clase de propiedades sean quienes fuesen sus dueños, utilizadas o no, quedarán sujetas en el futuro al pago proporcional del impuesto conforme a una revaluación justa y equitativa.

50. Toda propiedad que se haya adquirido legítimamente de individuos o gobiernos legales y que no constituya privilegio o monopolio, será respetada. (16)

Si se compara el contenido de los puntos anteriores con los considerandos del decreto de 12 de diciembre de 1914 y la Ley de 6 de enero de 1915, se advertirá un paso atrás o varios pasos atrás en cuanto a la actitud revolucionaria de Carranza.

Por último, en el proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe, se dice en el artículo 27.- "La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización". La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa corres-

(16) JESUS SILVA HERZOG, *op. cit.*, pp. 278, 279.

pondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados."

La facultad para ocupar la propiedad de las personas previa indemnización cuando así lo exigiere la utilidad pública, que consigna el proyecto del artículo 27, " es a juicio - del Gobierno de mi cargo - según el mensaje de Carranza -, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a - los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan." (17)

En estas condiciones, el fraccionamiento de los latifundios fue una utopía. El sistema imperante de las grandes haciendas resistió y subsistió por muchos años. La propiedad territorial al igual que el poder político, sólo cambió de manos dando paso a una nueva clase latifundista: la de la "Gran Familia Revolucionaria". Y las pocas haciendas que fueron fraccionadas y vendidas las adquirió la misma aristocracia terrateniente.

(17) FELIPE TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México 1808-1978*, Ed. Porrúa, México, p. 815.

La masa rural, la que había sentido en carne propia las injusticias de la dictadura, que empuñó las armas y se lanzó a la lucha dispuesta a dar la vida a cambio de recuperar la libertad como necesidad primordial del pueblo, resultó ser la menos favorecida.

Restituirles las tierras de que habían sido despojados como un acto de elemental justicia, fue una de las promesas que se les hizo, sin embargo, todo quedó en buenos propósitos. Probar la fecha y forma del despojo, resultó casi imposible muestra de ello es que de 1915 a 1975 sólo se dictaron cuatro Resoluciones Presidenciales que restitulan a igual número de núcleos agrarios 63891-75-00 hectáreas, para 840 beneficiados. -

Ante la creciente demanda de tierra por parte de los campesinos, los diversos regímenes han optado por el otro medio señalado en la constitución para llevar a cabo la reforma agraria: la dotación de ejidos.

El ejido no obstante, ha sido objeto de severas críticas. Sus detractores, lo atacan de improductivo, incapaz de satisfacer las necesidades alimentarias del pueblo. Tendenciosamente, hacen comparaciones cuantitativas y no cualitativas entre la propiedad privada y el ejido.

En manos de la propiedad privada están las mejores tierras del país. Las de riego, las de humedad son suyas, y por sí fuera poco, es la que más se ha beneficiado con las obras de riego construídas con los dineros del pueblo.

El ejido en cambio, tradicionalmente, se ha fincado en las tierras de más mala calidad. En terrenos áridos, impropios para la agricultura o bien, en zonas temporales en donde el éxito o fracaso del ejidatario no depende de él, sino de los caprichos de la naturaleza.

En resumen de lo hasta aquí expuesto, podríamos afirmar válidamente que el Estado ha cumplido con el mandato Constitucional de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. Francamente pienso que no, porque el reparto fue injusto: a través de la propiedad privada la riqueza, y a través del ejido la pobreza.

### c) LA PEQUENA PROPIEDAD

En el tiempo, la propiedad privada en México ha sufrido cambios significativos. De una propiedad elitista a una propiedad como una función social.

El derecho de propiedad en la actualidad, no puede revestir las características de que fue dotado inicialmente -

en la civilización romana durante la etapa del derecho quirintario, en que se le concibió como profundamente individualista con un dominio exclusivo, perpetuo e irrevocable aunque no absoluto.

La leyenda de la "propiedad romana absoluta" dice el maestro Margadant, nació en la Revolución Francesa, período histórico que mostró vivo interés por las antigüedades griega y romana. Precisamente fue en esta época cuando se quiso liberar la propiedad de todas las restricciones que el feudalismo le había impuesto. La admiración tan incondicional a personas o épocas, generalmente, se apoya en un fondo de ignorancia. (18)

Tampoco es posible aceptar las características que adoptó posteriormente en el liberalismo del siglo XIX en el que, se afirmó la existencia de la propiedad individual y privada, determinándose como un derecho inviolable del hombre.

Cuando se redacta el artículo 27 constitucional, los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad habían evolucionado en forma tal, que de la teoría del derecho natural de todo hombre a la tierra necesaria para su subsistencia

(18) GUILLERMO FLORIS MARGADANT, *El Derecho Privado Romano*, - Ed. Esfinge, México, 1977, p. 247.

y de la teoría del derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal, se había llegado a la teoría de la utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en afirmar que la propiedad es, por hoy, la manera más eficaz de utilizar la tierra porque induce a su titular a explotarla en la mejor forma posible y al hacerlo, no solamente llena sus propias necesidades, sino también las de la sociedad. [19]

La Constitución de 1917, consagra la pequeña propiedad en su artículo 27 pero no la define. Esta omisión, hace que su extensión tenga una relatividad cuantitativa.

Circular número 3 expedida por la Comisión Nacional Agraria, el 6 de mayo de 1916. Sobre la forma en que debe aplicarse el artículo segundo de la ley de 6 de enero de 1915.

I. De conformidad con el artículo 20. de la mencionada Ley, los terrenos que serán disfrutados provisionalmente en comunidad por los vecinos de los pueblos a los cuales se concede la restitución o dotación de sus ejidos, serán únicamente las nuevas porciones que se adquirieran en virtud de la ley, quedando la parte que actualmente posea el pueblo

[19] LUCIO MENDIETA NÚÑEZ, *El Sistema Agrario Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1975, pp. 29, 30.

con la división, fraccionamiento y linderos interiores que hayan reconocido hasta la fecha, pues deberá ser respetada la propiedad o la posesión que legalmente tengan ya adquirida los vecinos, siempre que el lote o lotes que posean dentro del ejido no excedan en conjunto de 40 hectáreas de terreno cultivado y 60 hectáreas en terrenos de agostadero, o sea 100 hectáreas en total.

II. En el caso de que el lote o lotes que posea un vecino excedan de esa superficie, el excedente deberá volver al pueblo y será disfrutado en comunidad mientras se expida la ley reglamentaria, teniendo derecho el propietario o poseedor legal de la indemnización correspondiente, de acuerdo con el artículo 10.

III. Si dentro de los nuevos terrenos que en virtud del artículo tercero deben entregarse a un pueblo con el carácter de dotación hubiere pequeñas propiedades, éstas serán respetadas y no se incluirán en el terreno que va a ser objeto de la dotación siempre que la superficie de esas pequeñas propiedades sea inferior a 40 hectáreas de labor y 60 de agostadero. Si los terrenos de un solo propietario ya sea que formen un lote único o varios, excedieren de esa superficie, el excedente entrará a formar parte del ejido teniendo el propietario derecho de indemnización.

IV. Cuando en los terrenos con que debe dotarse a un pueblo existan construcciones que constituyan la "Planta" principal, o sea el casco de una finca rústica, deberán quedar excluidas del terreno que se entregue al pueblo, dejando una zona de protección y unión con el resto del terreno de la misma propiedad que quede fuera del ejido, de una superficie conveniente. En caso de que no hubiere terreno restante por ser necesaria la totalidad del predio, para dotar al pueblo, el propietario manifestará si desea conservar las construcciones de su finca con la zona de protección que se marque, la que no podrá exceder de 40 hectáreas de tierras cultivadas y 60 hectáreas de agostadero; o si opta porque se incluyan dichas construcciones en los terrenos que van a cederse al pueblo. En este caso, la autoridad municipal tomará a su cuidado la finca. (20)

Circular número 21, de 25 de marzo de 1917.

La Comisión Nacional Agraria, por acuerdo del C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, ha tenido a bien expedir la presente circular, modificando los incisos I, III y IV de la Circular número 3 de fecha 6 de mayo de 1916, en los términos que a -

(20) MANUEL FABILA, *Cinco Siglos de Legislación Agraria*, SRA - CEHAM, México, 1981, pp. 287, 288.

continuación se expresan, teniendo en cuenta los preceptos contenidos en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

I. De conformidad con el artículo 11 de la mencionada ley, los terrenos que serán disfrutados provisionalmente en comunidad por los vecinos de los pueblos a los cuales se concede la restitución o dotación de sus ejidos, serán únicamente las nuevas porciones que se adquirieran en virtud de la ley quedando la parte que actualmente posee el pueblo con la división fraccionamiento y linderos interiores que se hayan reconocido hasta la fecha, pues deberá ser respetada la propiedad o la posesión que legalmente tengan ya adquirida los vecinos. Siempre que el lote o lotes que posean dentro del ejido, no exceda en conjunto de cincuenta hectáreas.

III. Si dentro de los nuevos terrenos que en virtud del artículo 30. deben entregarse a un pueblo con el carácter de dotación, hubiere pequeñas propiedades, éstas serán respetadas y no se incluirán en el terreno que va a ser objeto de la dotación, siempre que la superficie de esas pequeñas propiedades sea inferior de cincuenta hectáreas. Si los terrenos de un solo propietario, ya sea que forme un lote único o varios, excedieren de esa superficie, el excedente entrará a formar parte del ejido, teniendo el propietario derecho a indemnización.

IV. Cuando en los terrenos con que debe dotarse a un pueblo existan construcciones que constituyan la "planta" principal, o sea el casco de una finca rústica, deberán quedar excluidos del terreno que se entregue al pueblo, dejando una zona de protección y unión con el resto del terreno de la misma propiedad que quede fuera del ejido, de una superficie conveniente.

En caso de que no hubiere terreno restante por ser necesaria la totalidad del predio para dotar al pueblo, el propietario manifestará si desea conservar las construcciones de su finca con la zona de protección que se le marque, la que no podrá exceder de cincuenta hectáreas, o si opta porque se incluyan dichas construcciones en los terrenos que van a cederse al pueblo. En este caso, la autoridad municipal tomará a su cuidado la finca. (21)

Reglamento Agrario del 22 de Noviembre de 1921 (Alvaro Obregón).

Artículo 14. Quedan exceptuadas de la dotación de ejidos las siguientes propiedades:

(21) M. FABILA Op. cit., p.p. 318, 319.

I. Las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad.

II. Las que tengan una extensión no mayor de doscientas cincuenta hectáreas en terrenos de temporal que aproveche una precipitación pluvial anual abundante y regular.

III. Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.

IV. Las propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola industrial en explotación; pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a la que les correspondía entregar en terrenos de buena calidad, y en el lugar mas inmediato posible.

Art. 15o. En todos los casos en que se tomen terrenos para dotación de ejidos, se respetará al propietario de la finca afectada la superficie que señalan las fracciones I, II y III del artículo 14, sujeta dicha superficie a las modificaciones que establece el artículo 17.

Art. 17o. En el caso de que en las inmediaciones de algún núcleo de población que tenga derecho a solicitar ejidos no existan sino propiedades de las comprendidas en

los incisos I, II y III del artículo 14, las extensiones respectivas deberán reducirse a la mitad. (22)

Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y Aguas Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución de 23 de abril de 1927. ( Plutarco Elías Calles ).

Artículo 105.- Quedan exceptuadas de afectación Ejidal, para todos los efectos derivados de dotaciones de tierras, por considerárseles pequeña propiedad, las siguientes:

1).- Las superficies que no excedan de 150 hectáreas cualquiera que sea la calidad de las tierras;

2).- Las de superficie mayor, si no exceden de 2,000 hectáreas y, además, están dedicadas exclusivamente, por ser tierras de agostadero a la cría de ganado;

3).- Las comprendidas en los contratos de colonización celebrados con el Gobierno Federal, mientras el contrato esté vigente;

4).- En cada propiedad de superficie superior a 150 hectáreas, se respetará una extensión nunca inferior a 150 -

(22) Ibidem, p. 386.

hectáreas y, equivalente a cincuenta parcelas de dotación in  
dividual.

Artículo 106.- Si hay tierras de varias clases, no-  
será inafectable conforme a la fracción 4) del artículo ante  
rios, una superficie de cincuenta parcelas de cada clase, si  
no que la pequeña propiedad se determinará, sumando parcelas  
de una o varias clases, hasta completar un total de cincuen-  
ta. (23)

Ley que reforma la de Dotaciones y Restituciones de  
Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 Constitucio -  
nal, de 11 de agosto de 1927.

Artículo 26.- Quedan exceptuadas de afectaciones -  
ejidales para todos los efectos derivados de dotaciones de -  
tierras, por considerárseles pequeñas propiedades, las si - -  
guientes:

I. Las superficies que no excedan de 150 hectáreas  
en terrenos de riego o humedad.

II. Las que no excedan de 180 en terrenos de tempo  
ral de primera o de 300 hectáreas en terrenos de temporal de  
segunda.

(23) Ibidem, p. 463

III. Las que no excedan de 360 hectáreas en terrenos de agostadero o monte bajo susceptibles de labranse,

IV. Las que no excedan de 720 hectáreas en terrenos de agostadero para cría de ganado,

V. Las que no excedan de 300 hectáreas en terrenos de monte alto,

VI. Las que no excedan de 1440 hectáreas en terrenos no comprendidos en los incisos anteriores,

VII. Las parcelas que se adquieran en las colonias que se establezcan conforme a la ley respectiva.

Si un predio tiene tierras de dos o más clases, no se respetará para cada una de ellas la extensión que señalan las fracciones anteriores, sino que se procederá en la siguiente forma:

a) Si las tierras de alguna de las diversas clases alcanza a completar la extensión correspondiente, bastará respetar ésta, pudiendo afectarse el resto de la propiedad,

b) Si alguna de las clases de tierras está en el ca

so del inciso anterior, o si estándolo se cree conveniente - afectarla, la pequeña propiedad se determinará tomando como base la extensión que, para alguna de las tierras que existan, se señala en las fracciones anteriores, integrándose dicha extensión con tierras de las diversas clases que, para ese efecto, se considerarán teóricamente equivalentes a la clase de la extensión tomada como base, en las siguientes proporciones:

Por una hectárea de riego, una hectárea veinte áreas de temporal de primera; dos hectáreas de temporal de segunda; dos hectáreas cuatro áreas de agostadero o monte bajo; cuatro hectáreas ochenta áreas de agostadero para cría de ganado; dos hectáreas de monte alto y nueve hectáreas, sesenta áreas de otras clases. (24)

Código Agrario de 11 de marzo de 1934.

Artículo 33.- Para dotar a los núcleos de población que tengan derecho conforme a este código, se tomarán tierras, bosques y aguas, de las propiedades públicas o privadas que legalmente deban afectarse.

Las propiedades de la Federación, de los Estados o Municipios, cuando sean susceptibles de contribuir para las do

(24) Ibidem p. 482.

taciones o ampliaciones de ejidos o para la creación de nuevos centros de población agrícola; serán afectadas preferentemente a las propiedades privadas.

Artículo 51.- Serán inafectables por vía de dotación:

I. Las superficies que no excedan de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego;

II Las que no excedan de trescientas hectáreas en tierras de temporal;

Cuando dentro del radio de siete kilómetros a que se refiere el artículo 34, no hubiere las tierras suficientes para dotar a un núcleo de población, la extensión fijada de las dos fracciones anteriores, podrá reducirse hasta cien y doscientas hectáreas, respectivamente;

III Las superficies cultivadas con caña de azúcar en fincas azucareras donde haya instalaciones de ingenios propiedad del dueño de aquellas, destinadas a la elaboración de azúcar, y hasta por la extensión necesaria para alimentar la molienda media de los mismos ingenios durante los últimos cinco años.

No subsistirá la inafectabilidad, cuando por cualquier causa desaparezcan las plantas industriales, y se reducirá proporcionalmente a la disminución de la capacidad de elaboración de los ingenios.

IV Hasta trescientas hectáreas ocupadas con plantaciones ordenadas de plátano, café, cacao y árboles frutales.

V Las superficies sujetas a proceso de reforestación conforme a la Ley y Reglamentos Forestales. En este caso, será indispensable que los terrenos sometidos a reforestación, por su pendiente y demás características, no pueden ser objeto de explotación agrícola-económica.

Para que sean inafectables las plantaciones y superficies a que se refieren estas dos fracciones, se requerirá que la existencia de aquéllas y, los trabajos de reforestación, tengan una anticipación cuando menos de seis meses anteriores a la solicitud de ejidos, y la inafectabilidad que dará sujeta al mantenimiento de las plantaciones o de los trabajos de reforestación, pues en caso de abandono o destrucción de ellos, sólo se respetarán las superficies establecidas en las fracciones I y II de este artículo;

VI Hasta quinientas hectáreas de tierra de riego o

sus equivalentes en las escuelas de agricultura del Gobierno Federal.

En el artículo 52 se establece que las tierras ocupadas con plantaciones de alfalfa, henequén, maguey y otras agaves industriales y las que excedan de trescientas hectáreas, en los casos de las plantaciones de que trata la fracción IV del artículo anterior, podrán excluirse de las dotaciones, siempre que se llenen los requisitos fijados por la ley. (25)

Decreto del General Lázaro Cárdenas de 30 de agosto de 1937, que reforma el artículo 51 del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 51.- Serán inafectables por vía de dotación:

I Las superficies que no excedan de ciento cincuenta hectáreas de terrenos de riego;

II Las que no excedan de trescientas hectáreas en terrenos de temporal.

Cuando dentro del radio de afectación no hubiere las tierras suficientes para dotar a un núcleo de población, la-

(25) Ibidem pp. 573, 578.

extensión fijada, en las dos fracciones anteriores, se reducirá hasta cien y doscientas hectáreas respectivamente;

111 Hasta trescientas hectáreas ocupadas con plantaciones ordenadas de plátano, café, cacao, árboles frutales o henequén.

Tratándose de plantaciones de henequén, cuando las necesidades agrarias de la región así lo demanden, se respetarán ciento cincuenta hectáreas cultivadas y cienta hectáreas en terrenos incultos para que el propietario amplie el cultivo hasta el límite de la inafectabilidad de trescientas hectáreas. (26)

Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 23 de septiembre de 1940.

Artículo 173.- Serán inafectables por dotación, ampliación o por constitución de nuevos centros de población, si se encuentran en explotación agrícola:

I Las superficies que no excedan de cien hectáreas de riego o humedad; o las que resulten de otras clases de -

(26) *Ibidem* p. 645.

tierras de acuerdo con las equivalencias que marca el artículo 175;

II Las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo;

III Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo.

IV Hasta trecientas hectáreas ocupadas con plantaciones ordenadas de plátano, café, cacao o árboles frutales.

Tratándose de plantaciones de henequén, cuando las necesidades agrarias de la región así lo demanden, se respetarán ciento cincuenta hectáreas de henequén en explotación y cultivo y ciento cincuenta hectáreas de terrenos incultos, para que el propietario desarrolle técnicamente el cultivo de dicho agave. (27)

Nuevo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 31 de diciembre de 1942.

(27) Ibidem p. 741.

Artículo 104.- Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola:

I Las superficies que no excedan de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo 106;

II Las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo;

III Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, se reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo;

IV ( Reformada por decreto de 30 de diciembre de 1949, publicado en el " Diario Oficial" de 23 de enero de 1950, como sigue):

IV Hasta trescientas hectáreas en explotación cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

IV bis Hasta cinco mil hectáreas de terreno dedicados o que se dediquen en lo futuro al cultivo del guayule en los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacateas, y por el término de cincuenta años prorrogables hasta por veinte años más.

El artículo en cuestión se adicionó con esta fracción por decreto de 9 de junio de 1943, publicado en el "Diario Oficial" de 17 de julio del mismo año. (28)

Decreto de 31 de diciembre de 1946, publicado en el "Diario Oficial" de 12 de febrero de 1947, que reforma la fracción XV del artículo 27 constitucional con las siguientes adiciones:

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.

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

(28) Codificación Agraria, Ed. Andrade, México, 1967, p. 34.

terrenos áridos.

Se considerarán, 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 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 fru- tales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta qui - nientas 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 cuales - quiera 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 pa - ra la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal - propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún -

cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen las máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley. (29)

Ley federal de Reforma Agraria, de 22 de marzo de 1971.

Artículo 249.- Son inafectables por concepto de dotación, apliación o creación de nuevos centros de población las pequeñas propiedades que están en explotación y que no exceden de las superficies siguientes:

I Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo siguiente;

II Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo;

III Hasta trescientas hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, -

(29) FELIPE TENA RAMIREZ, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1978*, Ed. Porrúa, México, p. 832.

café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales;

IV La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ganado menor, de acuerdo con el artículo 259. (30)

Mediante decreto del 30 de diciembre de 1933, publicado en el "Diario Oficial" de 10 de enero de 1934, se reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en diversos aspectos. Entre ellos, el que impone a la pequeña propiedad dos requisitos fundamentales: a) la de ser agrícola, y b) estar en explotación.

Con tales disposiciones, el legislador quiso, que la pequeña propiedad se destinara a un fin específico, y ponerla acorde con el nuevo concepto de función social. El derecho de propiedad como ya lo hemos dicho, ha dejado de ser baluarte del individualismo; el individuo ya no es propietario para sí mismo sino para la sociedad.

La función social de la propiedad territorial, es un concepto que no se expresa con ese nombre en la legislación-

(30) MARTHA CHAVEZ PADRON, Ley Federal de Reforma Agraria, Ed. Porrúa, México 1982, p. 226.

pero que es consecuencia lógica de sus postulados. Sobre todo, la observación de los resultados revela su existencia. - Ahora, el Estado tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

En ejercicio de ese derecho, el Estado le ha impuesto a la pequeña propiedad tres modalidades:

- a) La que limita su extensión,
- b) La de dedicarla a un fin específico, y
- c) La de estar en explotación.

Estas modalidades resultan ser los elementos constitutivos de la pequeña propiedad. Con los cuales, trataremos de elaborar un concepto de ella diciendo que: Es una forma de propiedad reconocida por el derecho; en extensión limitada, dedicada a un fin específico y en permanente explotación para cumplir con la función social que la justifica.

## C A P I T U L O III

### PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

#### a) DETERMINACION DE LAS PROPIEDADES INAFECTABLES

*Durante el período comprendido entre 1917 a 1934, la legislación Agraria en México, se limitó a exceptuar de afectaciones por la vía dotatoria, aquéllos predios que por su calidad, extensión y destino eran considerados como pequeñas propiedades.*

*Es a partir de la vigencia del Código Agrario de 34, que se establece un procedimiento específico para el señalamiento y localización de la pequeña propiedad.*

*En cuanto a los códigos subsecuentes; tanto el de 23 de septiembre de 1940, como el de 31 de diciembre de 1942, - mantienen en términos generales el procedimiento estatuido - por el de 34. Pero ambos, extienden la posibilidad de obtener la declaratoria de inafectabilidad correspondiente a los dueños de propiedades inafectables así como los de aquéllas que hubieren quedado reducidas a las extensiones inafectables.*

*Por lo que se refiere a la inafectabilidad ganadera; ésta se otorga, en su origen, de manera temporal. Mediante decreto concesión por veinticinco años. Después, deja de estar sujeta a un término, para quedar atada a determinadas -*

condiciones, cuyo cumplimiento asegura su permanencia.

La Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, en sus artículos 350 a 355 inclusive, establece el procedimiento a seguir para la determinación de las propiedades inafectables.

Para este efecto, son aplicables también, conforme a lo prescrito por el artículo segundo transitorio de La Ley antes invocada, el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 23 de septiembre de 1948, y el Reglamento para la Expedición de Certificados de Inafectabilidad Agropecuaria de 11 de septiembre de 1973, en lo que no la contravengan.

#### SENALAMIENTO DE LA PROPIEDAD INAFECTABLE POR EL PROPIETARIO.

Los propietarios de fincas afectables agrícolas o ganaderas en explotación que deseen que se localice dentro de las mismas la superficie que deba considerarse inafectable, presentarán solicitud ante la Comisión Agraria mixta correspondiente. (1)

(1) Art. 350 L.F.R.A.

Las solicitudes que serán presentadas por triplicado, contendrán los siguientes datos: (2)

- 1) Nombre y apellidos del propietario o poseedor;
- 2) Nacionalidad;
- 3) Domicilio y dirección precisa para oír notificaciones;
- 4) Nombre de la finca, ubicación, superficies, total y parcial de cada una de las clases de sus tierras, y edificios y obras importantes que existan en el predio;
- 5) Clase de la operación por medio de la cual se haya adquirido la finca;
- 6) Si la explotación es agrícola, indicar los cultivos a que estén dedicadas las tierras; y si la explotación es ganadera, indicar el número de cabezas de ganado mayor o menor y capacidad forrajera de los agostaderos;
- 7) Núcleos de población que hayan afectado a la finca por mandamientos de los gobernadores o resoluciones presidenciales.
- 8) Descripción de la superficie escogida como inafectable; edificios y obras que comprenda, clases de las tierras

(2) Art. 107 R.C.A.G.

y superficie que se deja disponible para futuras afectaciones indicando la clasificación de las mismas.

Se acompañarán a las solicitudes, los siguientes documentos por triplicado: (3)

1) Documento que acredite al solicitante, cuando promueva en representación del propietario o poseedor;

2) Tratándose de propietarios o poseedores extranjeros, copias certificadas de la tarjeta de registro y de la autorización para adquirir tierras;

3) Plano de conjunto de la finca, levantado y firmado por ingeniero responsable, y construido a escala no mayor de 1:10000 ni menor de 1:50000, orientado astronómicamente y llevando anotadas colindancias y cuadro de construcción o, en vez de esto, los rumbos y distancias en cada uno de los lados del perímetro. Dentro de este perímetro aparecerán localizadas la superficie escogida como inafectable, debidamente clasificada, y las superficies que hayan sido afectadas o las que se dejan disponibles para futuras afectaciones, para lo cual, las delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria y las Comisiones Agrarias Mixtas, están obligadas, a efectuar gra -

(3) Art. 108 R.I.A.G. .

tuitamente Esta última localización en los planos que les presenten los interesados. En todo caso, la superficie inafectable se localizará en el mismo plano o por separado, a escala de 1:10000, o mayor si conviene hacer resaltar algún detalle. No se admitirán copias fotostáticas de planos que no contengan escala gráfica.

4) Títulos de propiedad o documentos que acrediten la posesión, debidamente registrados en la forma siguiente:

Los propietarios promoventes de inafectabilidad deberán acreditar sus derechos de propiedad en la forma prevista en el Código Civil y disposiciones conexas, vigentes en la Entidad a cuya jurisdicción pertenezca el predio. (4)

Los promoventes sin título de propiedad deberán comprobar la posesión de sus terrenos de conformidad con las siguientes disposiciones: (5)

I.- Los que posean más de cincuenta hectáreas de riego o sus equivalentes acreditarán sus derechos de conformidad con el código civil y disposiciones conexas, vigentes en la entidad a cuya jurisdicción pertenezca el predio, siempre que

(4) Art. 13 R.I.A.G.

(5) Art. 14 R.I.A.G.

lo posean por más de cinco años.

II. Los que posean menos de cincuenta hectáreas de riego o sus equivalentes, podrán acreditar su posesión mediante un certificado que extenderá el Jefe de la Oficina Federal de Hacienda respectivo, el Recaudador de Rentas - por carencia del primero, o el Presidente Municipal correspondiente si no hubiera ninguna de las dos autoridades anteriores en el lugar de que se trate. Además, se levantará una información testimonial, con tres testigos, ante la autoridad municipal del lugar. El certificado y la información testimonial a que se refiere esta fracción indicarán que el interesado se encuentra a título de dominio, en posesión de modo continuo, pacífico y público del predio de referencia, por un término mínimo de cinco años;

III. Los solicitantes de inafectabilidad ganaderas que posean menos de quinientas hectáreas de agostadero de buena calidad o menos de dos mil hectáreas de agostadero de mala calidad, podrán acreditar su posesión mediante el certificado y la información testimonial a que se refiere la fracción anterior.

La Comisión Agraria Mixta, al recibir las solicitudes con la documentación respectiva, enviará, desde luego, el aviso de iniciación a la Dirección General de Informa -

ción Agraria, al Vocal Consultivo, a la Dirección de la Tenencia de la tierra ( Subdirección de Inafectabilidad), a la Delegación Agraria respectiva y al solicitante como acuse de recibo, y procederá a: (6)

I.- Abrir el expediente respectivo que se llevará por triplicado. Como fecha de iniciación deberá entenderse la que corresponda a la entrada de la solicitud.

II.- Estudiar las solicitudes agrarias. Tanto aquellas en las que esté señalado el predio como de posible afectación, como las de los núcleos de población que se encuentren más próximos a la superficie escogida como inafectable y que, conforme al artículo 205 pudieran afectarla.

III.- Comisionar personal capacitado para que, en el plazo de treinta días, localice y ratifique sobre el terreno el señalamiento de la pequeña propiedad y rinda, bajo la responsabilidad de quien encabece dicho personal, informe respecto de la extensión real de la superficie señalada por el peticionario como inafectable, y las diversas calidades y fracciones que la componen, así como las condiciones de explotación en que se encuentran.

(6) Arts. 351 L.F.R.A. y 109-110 R.I.A.G.

El personal administrativo y técnico federal y de las Comisiones Agrarias Mixtas, que intervengan en la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria, estará sujeto a las mismas causas de responsabilidad y sanciones establecidas para los Delegados, en lo que sea estrictamente aplicable conforme a las funciones que expresamente les confieren las leyes. (7)

En el caso de las fincas ganaderas se señalará la antigüedad y ramo principal de la explotación a que se dedican; capacidad forrajera de los agostaderos y plantas forrajeras que se cultivan en las tierras de otras clases; situación y superficie de los aguajes y abrevaderos, y cabezas de ganado mayor o menor existentes en el momento de la inspección.

La Comisión Agraria Mixta, al recibir la información del Comisionado, notificará a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio legal de afectación y a los propietarios colindantes de la finca para que en un plazo de veinte días expongan lo que a su derecho convengan. Transcurrido este plazo formulará un resumen del caso con su opinión, el cual enviará junto con el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de los quince días siguientes. (8)

(7) Art. 467 L.F.R.A.

(8) Art. 352 L.F.R.A.

La Secretaría de la Reforma Agraria se cercionará de que el solicitante no tiene inscrita en el Registro Agrario Nacional la propiedad de otros terrenos que, sumados a aquellos cuya inafectabilidad solicita rebasen la extensión de la pequeña propiedad.

De conformidad con las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria de 29 de diciembre de 1983, la parte final del procedimiento señalado en el artículo 353 se modifica, quedando como sigue: " el Secretario revisará el expediente y con base en los documentos que obren en él, determinará sobre la procedencia de la expedición del certificado de inafectabilidad. Si la determinación fuere favorable expedirá dicho certificado ordenando su inscripción en el Registro Agrario Nacional. (9)

Con la reforma, el numeral en cuestión se pone acorde con lo que establece el artículo 10 que también fue modificado con la suma de otra fracción. La que, otorga al Secretario de la Reforma Agraria la atribución de "expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad".

Ahora bien, es mi opinión que la redacción del artículo 353 es poco afortunada. Con mejor técnica jurídica, -

(9) Art. 353 L.F.R.A.

que elaborado por las comisiones dictaminadoras del senado de la República en su proyecto de Decreto, como a continuación veremos:

Artículo 353. La Secretaría de la Reforma Agraria se cercionará de que el solicitante no tiene inscrita en el Registro Agrario Nacional la propiedad de otros terrenos que, sumados a aquellos cuya inafectabilidad solicita, rebasen la extensión de la pequeña propiedad; revisará el expediente y de considerarlo procedente, lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, quien deberá elaborar su dictámen en el término de treinta días; con base en este dictámen, el Secretario, podrá emitir acuerdo de inafectabilidad y expedir el certificado correspondiente. Si la determinación fuere favorable, dispondrá que ambos documentos se inscriban en el Registro Agrario Nacional, así como la publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

En resumidas cuentas, el Congreso de la Unión aprobó el artículo 353 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en los términos propuestos en la iniciativa presidencial.

El certificado de inafectabilidad, a petición del interesado, podrá ser agrícola, ganadero o agropecuario. (10)

(10) Art. 258 L.F.R.A.

PEQUENA PROPIEDAD AGRICOLA.

Los dueños de predios que conforme a la Ley sean inafectables podrán solicitar la expedición del certificado de inafectabilidad correspondiente. La solicitud se presentará por triplicado ante el Delegado Agrario y contendrá: <sup>(11)</sup>

1).- Nombre completo, nacionalidad y domicilio del solicitante;

2).- Nombre del predio, su ubicación, superficie total, superficies parciales en las diferentes clases de tierras, conforme al artículo 249 de la Ley, edificios y obras importantes que comprenda.

3).- Información de si el predio proviene de algún fraccionamiento, en cuyo caso deberá probar que éste es legal y efectivo y que las fracciones se explotan individualmente por cada uno de sus dueños. Si es pequeña propiedad de origen, indicará el nombre de los antiguos propietarios y la fecha en que se hizo el traslado de dominio.

4).- Explotación a que se dedica el predio.

(11) ARTS. 354 L.F.R.A. y 21 R.I.A.G.

5).- En el supuesto de que el predio sea un excedente de alguna afectación provisional o definitiva, información respecto de los poblados que lo hayan afectado, y, si alguno de los mandamientos o resoluciones respectivas señala, expresamente, el predio como inafectable, citar la fecha de su publicación y el nombre del poblado a que se refiera.

Se acompañarán a las solicitudes los siguientes documentos: (12)

1).- Original o copia certificada y dos copias simples de los documentos que acrediten al solicitante, cuando se trate de representantes del propietario;

2).- Original o copia certificada del título de propiedad o de las constancias de posesión, más dos copias simples;

3).- Tratándose de propietarios extranjeros, copias certificadas de la tarjeta de registro y de la autorización para adquirir tierras, más dos copias simples de dichos documentos;

(12) Art. 22 R. I. A. G.

4).- Original y dos copias del plano del predio. Si la superficie equivale a más de cincuenta hectáreas de riego o sus equivalentes, el plano estará firmado por ingeniero responsable y orientado astronómicamente, llevando anotadas las colindancias, el cuadro de construcción o el rumbo y distancia en cada uno de los lados del perímetro dentro del cual, invariablemente, aparecerán localizadas las superficies de las diferentes clases de tierras. El plano deberá construirse a escala no menor de 1:10000 y no se aceptarán copias fotostáticas en las que no figure la escala gráfica.

Cuando se trate de predios con superficies menores de cincuenta pero mayores de veinte hectáreas de riego o sus equivalentes, podrán aceptarse planos que no hayan sido levantados por ingeniero responsable.

Si el predio tiene una superficie total, igual o menor a veinte hectáreas de riego o sus equivalentes, se aceptará un sumple croquis del mismo, siempre que coincida con la superficie señalada por la escritura o documento que acredite la posesión.

El Delegado Agrario, al recibir la solicitud de inafectabilidad debidamente requisitada, enviará, desde luego, el aviso de iniciación a la Dirección General de Información Agraria, con copias para el vocal consultivo, para la Direc-

ción General de la Tenencia de la Tierra ( Subdirección de Inafectabilidad), para la Comisión Agraria Mixta y para el solicitante, y dentro de los diez días siguientes, mandará inspeccionar el predio para el efecto de comprobar la ver ci dad de las pruebas aportadas, y especialmente la circun s tancia de que la propiedad está en explotación.

Transcurrido el plazo, citará a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio legal de afectación y a los propietarios colindantes de la finca, para que en un plazo de veinte días expongan lo que a su derecho convenga. (13)

Con los documentos y alegatos presentados en el --plazo indicado formará un expediente que remitirá, con su opinión a la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de los quince días siguientes, para que se realicen los trámites a que se refiere el artículo 353 de la Ley Federal de Reforma Agraria. (14)

#### PEQUENA PROPIEDAD GANADERA

Las inafectabilidades para las pequeñas propieda

(13) Art. 354 L.F.R.A.

(14) Art. 354 L.F.R.A.

des ganaderas, se otorgarán a los predios que estén dedicados a la producción, crianza, engorda o mejoramiento de cualquiera o cualesquiera de las clases de ganado que a continuación se mencionan o de ambas: (15)

1).- Ganado mayor, de las especies bovina o equina - comprendiendo en esta última la asnal y mular;

2).- Ganado menor, de las especies ovina, caprina o porcina.

Los solicitantes deben reunir las condiciones siguientes: (16)

1).- Que las tierras estén destinadas preferentemente a la ganadería;

2).- Que la negociación ganadera constituya una unidad bajo la dirección única, sea que sus terrenos tengan o no solución de continuidad; pero, en todo caso, las partes deberán encontrarse ubicadas de tal manera que pueda hacerse una explotación racional de los terrenos;

(15) Art. 42 R.I.A.G.

(16) Art. 43 R.I.A.G.

3).- Que terrenos y semovientes pertenezcan legalmente al solicitante, con anterioridad de seis meses a la fecha de presentación de la solicitud.

Para el trámite de las inafectabilidades de pequeñas propiedades ganaderas, además de los requisitos exigidos para las que se refieren a las agrícolas, a la solicitud respectiva deberán acompañarse dos constancias expedidas por autoridad municipal que acrediten: una, la antigüedad de la explotación y la otra, la figura y fecha de registro de la marca o el fierro, y dos copias simples de cada uno de estos documentos. En las Entidades donde existan impuestos a la ganadería, la antigüedad de la explotación puede comprobarse por medio de constancias expedidas por las oficinas rentísticas.

(17)

El informe del comisionado para hacer la inspección sobre el predio, así como la opinión del Delegado Agrario, deberán contener los datos relativos a la antigüedad y rama principal de la ganadería a que se dedica el predio; cultivos que se realicen; y cabezas de ganado mayor o menor existentes en el momento de la inspección, computándolas por especies.

(18)

(17) Art. 44 R.I.A.G.

(18) Art. 45 R.I.A.G.

El área de la pequeña propiedad ganadera inafectable se determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen de manera unitaria en cada predio por la Delegación Agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por regiones y en cada caso. Para estos estudios se tomará en cuenta la capacidad forrajera necesaria para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos.

Los estudios señalados se confrontarán con los que haya proporcionado el solicitante y con base en todo lo anterior, el Secretario de la Reforma Agraria expedirá el Certificado de Inafectabilidad. (19)

El trámite de las solicitudes de inafectabilidad ganadera estará sujeto al mismo procedimiento que el de los correspondientes a la inafectabilidad agrícola.

#### PEQUEÑA PROPIEDAD AGROPECUARIA

El Certificado de Inafectabilidad agropecuario se otorgará a quienes integren unidades en que se realicen, en el mismo predio, actividades agrícolas no con propósitos de-

(19) Art. 259 L.F.R.A.-

comercialización y actividades ganaderas, una vez que se hubiere fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente de la extensión ganadera en tierras de agostadero.

Para la expedición del certificado de inafectabilidad agropecuaria, las tierras susceptibles de aprovechamiento agrícola y las de ganadería se determinarán conforme a lo dispuesto en los artículos 250 y 259 de la Ley, y nunca excederán en su conjunto, de las superficies que como inafectables señala el artículo 249 de la misma. (20)

El propietario de un predio que se encuentre amparado por un certificado de inafectabilidad ganadera, cuyas condiciones permitan destinar una parte del mismo a cultivos de plantas forrajeras para el sostenimiento del ganado de la finca, podrá solicitar la expedición del certificado de inafectabilidad agropecuaria señalando la superficie que pretenda utilizar para dichos fines.

La Secretaría de la Reforma Agraria computará de acuerdo con los artículos 249 fracción IV y 259 de la Ley Federal de Reforma Agraria el área dedicada a la ganadería y de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artí

(20) Art. 258 L.F.R.A.

culo 250 de la misma, la extensión que pretenda dedicarse - al cultivo de las plantas forrajeras, para que con la suma de ambas superficies se determine el área de la pequeña propiedad agropecuaria que deberá ser inafectable salvo que no se explote por dos años consecutivos, sin causa justificada.

De la superficie total del predio ganadero, se deducirá, en el caso de que ésta rebase la extensión fijada por la ley, la parte proporcional correspondiente al cultivo de plantas forrajeras de acuerdo con lo estipulado en los artículos 249 fracción IV, 250 y 259 de la Ley Federal de Reforma Agraria; los excedentes se destinarán a satisfacer necesidades agrarias.

El Secretario de la Reforma Agraria revisará el expediente y con base en los documentos que obren en él, determinará sobre la procedencia de la expedición del certificado de inafectabilidad. Si la determinación fuere favorable expedirá el certificado de inafectabilidad agropecuario ordenando la anotación correspondiente en el Registro Agrario Nacional. La expedición de este documento deja sin efecto y cancela el certificado de inafectabilidad ganadera. (21)

(21) Art. 10. R.I.A.

Para la expedición de certificados agropecuarios a predios ganaderos que no cuenten con certificado de inafectabilidad, se observarán las reglas siguientes: (22)

I El interesado presentará solicitud indicando:

- a) La superficie total del predio;
- b) El número de cabezas de ganado de su propiedad;
- c) La superficie que pretenda dedicar al cultivo de plantas forrajeras para el sostenimiento del ganado de la finca;
- d) Estudio técnico sobre la capacidad forrajera del predio;
- e) Escritura original o copia certificada y dos copias simples; o bien, de los documentos que acrediten la posesión;
- f) Plano original y dos copias; y
- g) Figura del Fierro de herrar y/o señal de sangre o registro.

II La Secretaría de la Reforma Agraria realizará los estudios técnicos de campo, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por regiones y-

(22) Art. 20. R.I.A.

en cada caso, para determinar la capacidad forrajera del predio atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos.

III Obtenidos los resultados de los trabajos anteriores, fijará, de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria y el reglamento, la superficie de la explotación ganadera inafectable, para los efectos del cómputo y en su caso, expedición del certificado de inafectabilidad agropecuario.

IV De la superficie total señalada en la fracción anterior, se descontará, en el caso de que ésta rebase la extensión fijada por la Ley, la porción de la parte proporcional que se pretenda dedicar al cultivo de las plantas forrajeras de acuerdo con las equivalencias establecidas en el artículo 249 fracción IV, 250 y 259 de la Ley de la Materia. Los excedentes que resulten se destinarán a satisfacer necesidades agrarias.

El Secretario de la Reforma Agraria revisará el expediente y con base en los documentos que obren en él, determinará sobre la procedencia de la expedición del Certificado de Inafectabilidad. Si la determinación fuere favorable expedirá dicho certificado ordenando su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

b) NULIDAD Y CANCELACION DE LOS CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD.

Las normas jurídicas encierran siempre una o varias hipótesis, cuya realización da nacimiento a las obligaciones y los derechos que las mismas normas respectivamente imponen y otorgan.

Según Kelsen, la estructura lógica de las normas del derecho puede resumirse así: " en determinadas circunstancias, un determinado sujeto debe observar tal o cual conducta; si no la observa, otro sujeto, órgano del Estado, debe aplicar al infractor una sanción."

La Ley Federal de Reforma Agraria, otorga al propietario o poseedor de aquéllos predios, que por sus características son considerados pequeñas propiedades, el derecho a obtener la declaración de inafectabilidad y la expedición del certificado correspondiente. Pero también, recíprocamente, le impone deberes; y su incumplimiento, da lugar a las consecuencias establecidas en la misma.

Los Certificados de Inafectabilidad legalmente expedidos - se dice en el artículo 418 - podrán ser cancelados cuando:

I. El titular de un Certificado de Inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria, adquiera extensiones que sumadas a las que ampara el certificado, rebasen la superficie señalada como máximo inafectable, de acuerdo con las -- equivalencias del artículo 250;

II. El predio no se explote durante dos años consecutivos, salvo que medien causas de fuerza mayor;

III. Tratándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria, dedique la propiedad a un fin distinto del señalado en el certificado; y

IV. En los demás casos que la Ley señale.

Uno de estos casos, es el comprendido en el segundo párrafo del artículo 257. " Los Certificados de inafectabilidad 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".

Cuando esta causal se da, la cancelación del certificado de inafectabilidad opera ipso facto, es decir, sin requerir de ulterior procedimiento.

En cuanto a las causales señaladas en el artículo 418, la Secretaría de la Reforma Agraria tan pronto como tome conocimiento de alguna o algunas de ellas, iniciará el procedimiento de cancelación notificando a los titulares de los certificados de inafectabilidad que deban quedar sujetos al procedimiento, para que dentro de los treinta días que sigan a la notificación rindan sus pruebas y expongan lo que a su derecho convenga. Satisfecho lo anterior se dictará la resolución que deberá notificarse al Registro Agrario Nacional para que se tilde la inscripción del título cancelado. Igual procedimiento se seguirá en los casos de nulidad. (23)

Como podemos advertir, se trata de un procedimiento que se inicia de oficio, que se tramita en única instancia y que es resuelto por el Secretario de la Reforma Agraria.

(24)

(23) Art. 419 L.F.R.A.

(24) Art. 10, F. XX L.F.R.A.

## C A P I T U L O IV

### LA PROPIEDAD COMO DERECHO SUBJETIVO PÚBLICO

Las garantías individuales se traducen jurídicamente en una relación de derecho entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición. Entre el gobernado como persona física o moral, y el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad.

Históricamente, las garantías individuales se han reputado como aquellos elementos jurídicos, que se traducen en medios de salvaguardar de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener, para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público que son: la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad.

Ahora bien, la potestad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre inherentes a su personalidad, tienen la naturaleza de un derecho subjetivo público, es decir, de una facultad concedida a la persona por el orden jurídico objetivo.

La propiedad privada presenta el carácter de derecho subjetivo público, cuando pertenece al gobernado como tal, y es oponible a todo órgano del Estado, el cual tiene a su cargo una

obligación correlativa consistente en respetar ese derecho, en no vulnerarlo, en no interferirlo, en no lesionarlo, en no impedir su ejercicio. Pero no excluye la posibilidad de que la entidad política en presencia de un interés colectivo, social o público imponga a la propiedad restricciones y modalidades.

Fundamentalmente las garantías de propiedad, se encuentran enunciadas en los tres primeros párrafos del artículo 27. Sin dejar de señalar lo dispuesto por el artículo 14, de que nadie podrá ser privado de sus propiedades sino mediante debido proceso legal por lo que, ambas disposiciones constitucionales se encuentran indisolublemente relacionadas.

Siendo nuestra Carta Magna la fuente de las garantías individuales, éstas participan del principio esencial que caracteriza a este cuerpo normativo; el de supremacía constitucional al que deben someterse tanto las leyes secundarias como todo acto de autoridad. Pero si lo quebrantan, si lo infringen, si lo violan, se requerirá de un órgano y de un medio de control de la Constitución.

#### a) EL JUICIO DE AMPARO.

La Ley Agraria de 6 de enero de 1915, elevada a la jerarquía de Ley Suprema por mandato del artículo 27 constitucio-

nal, expresamente establece el control jurisdiccional de los actos del Presidente de la República en Materia Agraria.

Durante la primera década de vigencia de la Constitución de 17, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció la procedencia del juicio de amparo interpuesto por los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas del Presidente de la República, y otorgó la protección federal en aquellos casos en que los actos reclamados, a su juicio eran violatorios de las garantías de audiencia y de legalidad.

En el año de 1929, el citado tribunal varió su criterio para establecer jurisprudencia en el sentido de que, como las resoluciones dictadas por el ejecutivo federal podían impugnarse judicialmente de acuerdo con el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, la acción constitucional sólo era ejercitable una vez agotado el procedimiento respectivo y contra los fallos que en él se pronunciaran.

Este criterio sustentado por nuestro máximo tribunal, vino, en el fondo, a retardar aún más la reforma agraria, ya que conforme a él, además del procedimiento administrativo que debía observarse, a su conclusión se abrían dos procedimientos jurisdiccionales sucesivos: el ordinario y el constitucional.

Lucio Mendieta y Núñez afirma con razón, que esta jurisprudencia lejos de ser un remedio significó una complicación - y dió más armas a los latifundistas para defender sus intereses. En realidad, a raíz de su establecimiento, nadie sabía con seguridad la naturaleza del juicio a que se refería la Ley del 6 de enero de 1915, ante que autoridad habría de intentarse, ni en contra de quién. (1)

El Maestro Burgoa nos dice, que para su tramitación y - decisión, eran competentes los jueces de Distrito en primera - instancia conforme a la facultad instituida en la fracción I - del artículo 104 constitucional, pues aunque entrañaban controversias que no eran estrictamente civiles, los conflictos jurídicos que los provocaban se asimilaban a estas. (2)

Generalmente estos procedimientos seguidos ante los Jueces de Distrito, eran resueltos en favor de los propietarios que se declaran afectados por las acciones dotatorias o restitutorias. Causando graves perjuicios a los pueblos al privarlos de las - posesiones provisionales o definitivas de las tierras y aguas - con que habían sido beneficiados; sin ser oídos ni vencidos en juicio, porque no se les daba intervención en él, con positiva violación de la garantía consignada en el artículo 14 constitucional.

(1) El Problema Agrario de México. Ed. Porrúa, México, 1981, p. 230.

(2) IGNACIO BURGOA, El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, México, 1977, p. 890

Un criterio muy debatido, fue el sustentado por el más alto Tribunal del País, en la sentencia pronunciada el 3 de agosto de 1927, en el amparo promovido por Valentina Azcué de Bernot. El que, en su parte fundamental dice:

Segundo. Se dice también en los agravios, que en la sentencia se afirma que se violaron las garantías de la quejosa por haber dado tierra a un pueblo que no tiene derecho a ellas, siendo así que el artículo 27 de la Constitución ordena que por ningún concepto se deje de dar a los pueblos las tierras que necesiten. Efectivamente así lo manda el mencionado precepto constitucional; pero es evidente que las tierras no deben darse al primero que quiera pedir las; sino única y exclusivamente a los núcleos de población que tengan los requisitos fijados por la Ley. Ahora bien; de acuerdo con lo mandado en el Reglamento Agrario, sólo tienen derecho a pedir tierras los centros de población que tienen la categoría política exigida por el mismo Reglamento. Sobre este particular, la quejosa afirmó en su demanda que San Baltazar Campeche no tiene la categoría política de pueblo; y, por lo tanto carece de derecho para ser dotado de tierras, de acuerdo con lo prevenido en el artículo segundo del repetido Reglamento; y la Comisión Nacional Agraria, al rendir su informe justificado, dijo que la comprobación de la categoría política era un requisito trivial y de mera forma, y que, además todas las autoridades agrarias -

y las demás partes han reconocido tácitamente que San Baltazar Campeche tiene la categoría política de pueblo, pero es claro que no pueden considerarse como triviales y de mera forma los requisitos que el mismo Presidente de la República ha creído indispensables para tener derecho a pedir tierras, expresándolo así en el Reglamento que el mismo alto funcionario expidió para que sirva de norma en las dotaciones; y es claro también que para que un centro de población tenga una categoría política determinada, no basta que, de hecho, así lo reconozcan -- las autoridades agrarias, sino que es indispensable que esa -- categoría haya sido expresamente fijada por una ley, lo cual no se ha demostrado en el presente caso respecto de San Baltazar-Campeche. Siendo esto así, es evidente que el Juez de Distrito no cometió ningún agravio al expresar en su sentencia que el mencionado centro de población no tenía derecho para pedir tierras. (3)

Es evidente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fundar su resolución en el Reglamento Agrario de 22 de noviembre de 1922, pasó por alto lo preceptuado tanto en la fracción VI del artículo 27 constitucional, como en el artículo 30. de la Ley de 6 de enero de 1915. Puesto que la primera hace una enunciación ejemplificativa y no limitativa al decir: "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho

(3) I. BURGOA, op. Cit., pp. 892, 893.

guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren; conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entretanto la Ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras." En cuanto al segundo, Este se refiere genéricamente, a los pueblos", es decir, al conjunto de habitantes de un lugar. (4)

Luego entonces, no es válido el argumento esgrimido por la Corte, pues hasta un neófito sabe, que ninguna ley secundaria debe limitar las disposiciones constitucionales bajo la sanción de carecer de validez jurídica en los preceptos restrictivos. La potestad reglamentaria tiene sus límites naturales fijados, por el alcance o extensión de la disposición reglamentaria. En otras palabras, el ordenamiento reglamentario no puede bajo ningún aspecto variar el ámbito normativo de las disposiciones que reglamente, y como éste se traduce en una determinada situación abstracta, impersonal y general, identificada por un conjunto de modalidades o supuestos que forman el contenido de dicha situación, la reglamentación únicamente debe tender a pormenorizarla, a detallarla sin introducir elementos preceptivos que en el expresado ámbito no se prevengan. Por tanto, un precepto reglamentario desvirtúa su propia índole jurídica cuando se excede de la norma reglamentada abarcando su regulación materias o supuestos que no se comprendan.

(4) RAUL LEMUS GARCIA, *Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica)*, Ed. Limsa, México, 1975, pp. 364, 288

en la situación general abstracta contemplada en dicha norma.

El estado de indefensión en que se encontraban los Núcleos Agrarios por los criterios aberrantes, extravagantes, insensatos y ridículos de la Suprema Corte, no podía continuar indefinidamente. Había que tomar una medida, y la medida que se tomó fue drástica.

Mediante Decreto de 23 de diciembre de 1931, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos reformó el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, en los siguientes términos:

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 el extraordinario 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 de 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.

Las Comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional y demás autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotaciones de ejidos, por ningún motivo afectarán la pequeña propiedad ni ninguna otra de las que están exceptuadas de afectación por la Ley Agraria, en que se funde la dotación, las cuales serán siempre respetadas; incurriendo en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando estas propiedades.

El Presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o las otras a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por violaciones a la Constitución, en caso de que lo hiciere.

Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley Agraria.

Se prescribe además, en sus artículo transitorios:

1.- En los casos en que contra una resolución dotatoria o restitutoria de ejidos o de aguas se hubiere concedido el amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera que sea la fecha de éste, si la ejecutoria estuviese ya cumplida, tendrá que respetarse; pero si no se cumple aún, ésta queda

rá sin efecto, y los afectados con dotación podrán ocurrir a reclamar la indemnización que les corresponda en los términos del artículo 10.

II.- Respecto de los juicios de amparo que están pendientes de resolverse, ya sea ante los Jueces de Distrito o en revisión, o que por cualesquiera otra circunstancia, se hallen pendientes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativos a dotación o restitución de ejidos o deaguas, a que se refiere el artículo 10, serán desde luego sobreesidos y los afectados con dotación tendrán el mismo derecho de reclamar la indemnización a que haya lugar.

III.- Respecto de los juicios promovidos conforme al artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, que se reforma, que estuviesen en curso, se desecharán desde luego y se mandarán archivar; y en cuanto a aquellos en que ya se hubiese dictado sentencia ejecutoria, y ésta fuese favorable al afectado con dotación, la sentencia sólo dará derecho a éste a obtener la indemnización correspondiente. (5)

Esta prescripción, fue reiterada en el Decreto del Congreso de la Unión de 9 de enero de 1934, que reformó el artículo 27 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos,

(5) MANUEL FABILA, *Cinco Siglos de Legislación Agraria en México* SRA - CEHAM, México, 1981, pp. 541, 542.

y abrogó la Ley de 6 de enero de 1915. (6)

Durante esta etapa, la Suprema Corte de Justicia en diversas ejecutorias sustentó el criterio de que la denegación de recurrir al Juicio de Amparo, alcanzaba lo mismo a los propietarios que a los pueblos. Al señalar que era improcedente el amparo que promovieran en la materia los vecinos de los pueblos, ejidatarios y núcleos de población, porque subsistiendo en todo tiempo su derecho de solicitar tierras y aguas mientras tuvieran necesidad de ellas, el perjuicio que se les pudiera causar no era definitivo, por ser reparable por los medios consagrados en la Constitución; aparte de que ese derecho se refiere a las tierras y aguas que necesitan para su desarrollo económico; pero no precisamente a determinadas tierras.

"El Poder Judicial de la Federación ya no puede decidir cuestión alguna de índole agraria sino las autoridades correspondientes, porque el texto y el espíritu de la Ley Suprema lo apartan del conocimiento de ese problema que reviste un carácter eminentemente social y no Constitucional".(7)

Es obvio que esta tesis, resultaba ser contraria a la letra y al principio de la fracción XIV del artículo 27 Consti

(6) CONSULTAS M. FABILA, op. Cit. p. 552

(7) COMPILACION 1917-1965, Segunda Sala, Tomo LXIV, pp. 2450 2611.

tucional. Puesto que, al señalar ésta que los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias no podrán interponer en su contra el juicio de amparo, establece una excepción en el sistema de garantías individuales que sustenta nuestra Constitución Federal, y de acuerdo con la regla de interpretación jurídica, las excepciones, precisamente por serlo, no pueden extenderse a más de lo que en ellas mismas se comprende expresamente.

Con fecha 3 de diciembre de 1946, Miguel Alemán Valdéz, entonces Presidente de la República en uso de la facultad conferida en la fracción I, del Artículo 71 de la Constitución Federal, sometió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a las fracciones X, XIV XV del artículo 27 Constitucional. En la exposición de motivos, se señala con respecto a la fracción XIV, lo siguiente:

Sin desconocer ese objeto original de la Revolución Mexicana - el de respetar y estimular el desarrollo de la auténtica pequeña propiedad - y sólo con el propósito circunstancial y eminentemente transitorio de simplificar los trámites y formalidades agrarias así como para reducir hasta donde fuese posible los procedimientos que podrían estobar el reparto agrario, se reformó el artículo 27 para disponer en su fracción XIV que los propietarios afectados con resoluciones-

agrarias "que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo".

La reforma constitucional apuntada fue impuesta - como ya se anota - por razones de momento y de conveniencia transitoria en una época en que la existencia de grandes latifundios todavía era la característica de nuestra economía agrícola y cuando el reparto agrario - por esa misma razón - exigía un ritmo - acelerado consecuente con el propósito de dar tierras pronto y en forma expedita, sin tropezar con obstáculos frecuentemente - creados artificialmente y de mala fe por los grandes propietarios afectados, al recurrir a procedimientos dilatorios que, aunque eliminados a la postre, hacían indebidamente lento y costoso el reparto agrario.

La Revolución Mexicana ha traspuesto ya la fase de lucha y ha principiado a enderezar sus pasos dentro de una etapa constructiva, la etapa que podríamos llamar económica. Ahora - bien, el desarrollo económico y social de México no puede desvincularse del desarrollo de nuestra agricultura pues es evidente que la gran mayoría de la población sigue derivando sus ingresos de las actividades agrícolas y, por ello, el mejoramiento económico de la gran masa campesina está condicionado por la política agraria, así como por el respeto a la auténtica peque

ña propiedad.

De la misma manera que los ejidatarios deben tener la más íntima convicción de que la tierra que reciben no es una donación graciosa sino el reconocimiento de un derecho legítimo reconocido por la Revolución, y que por tanto deben trabajarla con todas las garantías y seguridades de quien la posee en forma definitiva, así también por lo que se refiere a los pequeños propietarios es necesario para que éstos se entreguen a un trabajo productivo, darles la seguridad de que una vez que su pequeña propiedad ha sido declarada inafectable, la Ley los protegerá plenamente.

Al efecto, es propósito del Gobierno que presido apresurar por todos los medios posibles, la entrega de los certificados de inafectabilidad para que la pequeña propiedad, además de la garantía que en sí mismo supone aquel certificado, tenga expedita la vía del amparo. Con objeto, además, de que el derecho al amparo de los pequeños propietarios no quede condicionado a la entrega de los certificados, enviaré oportunamente a la H. Cámara de Diputados una iniciativa de Reforma de la Ley de Amparo en vigor con el propósito de evitar que se consumen de manera irreparable afectaciones o privaciones ilegales de pequeñas propiedades. En dicha iniciativa de reforma se establece que a partir de la presente reforma constitucional, la falta de expedición oportuna de los certificados, no privará a los pequeños propietarios que después los obtengan de su de-

recho al amparo, lo que significa, en otras palabras, que no -  
correrá el término para la interposición del amparo, contra -  
las referidas afectaciones o privaciones ilegales.

La posesión de certificados de inafectabilidad es y de  
be ser condición necesaria para que se abra la vía de amparo--  
ya que la expedición de aquéllos es el reconocimiento, de par-  
te del Estado, de que efectivamente se trata de una auténtica-  
pequeña propiedad. De optar por otro camino el reparto agrario  
estaría expuesto, como lo estuvo en el pasado, a seguir un pro  
ceso lento a consecuencia de procedimientos de mala fe de par-  
te de supuestos pequeños propietarios.

De esta manera, al mismo tiempo que se protege el dere  
cho de los pequeños propietarios, sigue en pie, como hasta aho-  
ra, la privación del derecho de amparo para los grandes terrate-  
nientes, con objeto de que el reparto agrario pueda tener la -  
celeridad necesaria para dotar de tierras a todos los campesi-  
nos que aun carecen de ella.

La necesidad de dar seguridad a las pequeñas propieda-  
des se hace aún más evidente cuando se recuerda que así fuera-  
sólo por su crecido número, son acreedores a esa seguridad, -  
sin olvidar tampoco que en el fondo, y en la mayor parte de -  
los casos poco se diferencian de las propiedades ejidales.

De todas estas consideraciones y, sobre todo, de la necesidad de incrementar la producción agrícola en forma perceptible e inmediata, se desprende la justificación de una reforma constitucional como la que me permito someter al H. Congreso de la Unión para que se restituya a favor de los auténticos pequeños propietarios el derecho de recurrir al juicio de amparo para dar plena efectividad a la garantía de la pequeña propiedad que establece nuestra Carta Magna. (8)

La fracción de que se trata, al final, quedó redactada como sigue: " 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, niguna reclamación será admitida.

(8) DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, XL Legislatura, de 5 de diciembre de 1946.

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

El término "en explotación", fue agregado por la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales en su dictamen de 11 de diciembre de 1946, con la finalidad de que el juicio de garantías realmente protegiese a la pequeña propiedad agrícola o ganadera que no estuviese ociosa o desaprovechada por su dueño o poseedor.

La iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 1946, ocho días después por el Senado de la República; y una vez que las legislaturas de los Estados hicieron lo mismo, se incorporaron al artículo 27 constitucional las reformas en ella promovidas, que fueron publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación de 12 de febrero de 1947.

#### **b) POSICION DE LA SUPREMA CORTE SOBRE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO EN MATERIA AGRARIA.**

La palabra jurisprudencia posee dos acepciones distintas. En una de ellas equivale a ciencia del derecho o teoría del orden positivo. En la otra, sirve para designar el conjunto

de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los tribunales. Cuando se dice que la jurisprudencia es fuente formal del derecho, empléase el vocablo en su segundo sentido.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir del año de 1931, ha sentado diversas jurisprudencias y sostenido tesis sobre la procedencia o improcedencia del juicio de amparo interpuesto por los propietarios afectados con resoluciones agrarias.

En cuanto a lo prescrito en el artículo 27, fracción XIV, primer párrafo, la jurisprudencia de la Corte, frente a declaración tan categórica propiamente reproduce la disposición constitucional, al señalar: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierra o aguas, no pueden promover el juicio de amparo, de conformidad con la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución Federal; por lo tanto, un juicio de garantías no puede admitirse contra esas resoluciones, aunque se aleguen violaciones substanciales del procedimiento o de las leyes de la materia". (9)

La improcedencia Constitucional últimamente mencionada, es aplicable también a la creación de nuevos centros de población. Así lo ha estimado la jurisprudencia de la Suprema

(9) La Jurisprudencia que se cita, se publicó con el título "AMPARO EN MATERIA AGRARIA", apéndice al Tomo CXVIII, p. 229.

Corte, al decir: Dentro del Sistema Agrario Constitucional, no existe otro medio de suministrar a los nuevos centros de población agrícola las tierras y aguas indispensables, que la dotación de las mismas, ya que el otro medio de subvenir a las necesidades agrícolas de los núcleos de población, como la restitución, sólo pueden referirse a los Centros de población existentes con anterioridad, pues sólo ellos han podido ser privados de las tierras que se les restituyen. De aquí que la última parte del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional sea aplicable a toda clase de núcleos de población, los ya existentes, y los de nueva creación, no sólo porque no hace distinción alguna entre los antiguos y los nuevos, sino principalmente porque la dotación de tierras y aguas, es aparte de la restitución, el medio instituido por la Constitución para satisfacer las necesidades de tierras y aguas de los núcleos de población. En tales condiciones, la resolución presidencial que crea un nuevo centro de población es, por ese mismo hecho, una resolución dotatoria para combatir, la cual en el juicio de garantías sólo están legitimados los propietarios o poseedores de pequeñas propiedades agrícolas que satisfagan los requisitos señalados respectivamente en el último párrafo de la fracción XIV del artículo 27 constitucional o por el artículo 66 del Código Agrario, relacionado este último con los artículos 271 y 275 del propio ordenamiento. (Actualmente corresponden respectivamente a los artículos 252, 327 y 332 de la Ley -

Federal de Reforma Agraria. (10)

De la misma manera, nuestro máximo Tribunal ha sostenido que: De acuerdo con lo establecido por la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución y por el artículo 66 del Código Agrario. (11), es improcedente el juicio de amparo promovido contra una resolución dotatoria o ampliatoria de ejidos que afecta a una pequeña propiedad ganadera si no se demuestra que la extensión de ésta es mayor que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, siendo la prueba pericial la idónea para ello; ya que conforme a lo previsto por los artículos 27 fracción XV (parte final de la Constitución Federal, 114 del Código Agrario (12) y 10., Inciso g), del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola Ganadera, tratándose de tierras destinadas a la ganadería, constituyen una pequeña propiedad "las necesarias para el sostenimiento de 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente, en menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos", lo que exige una análisis de tipo técnico sobre la calidad de las tierras en cuestión, de conformidad con lo establecido

(10) La Jurisprudencia que se cita, se publicó con el título "NUEVO (S) CENTRO (S) DE POBLACION. RESOLUCIONES PRESIDENCIALES QUE LOS CREAN. RESULTA APLICABLE LA FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION Y TESIS RELATIVAS. 2a. Sala.- Informe 1972, p. 78.

(11) Corresponde al Artículo 252 de la L.F.R.A.

(12) Corresponde al artículo 249, F IV, de la L.F.R.A.

por la fracción V del artículo 50. del Reglamento citado." (13)

Para la Suprema Corte de Justicia, esta improcedencia consignada en el artículo 27, fracción XIV, primer párrafo de la Constitución, admite dos excepciones: 1) Tratándose de resoluciones que confirman y titulan la propiedad comunal y 2) Cuando no sea la resolución presidencial que se reclame, sino su inexacta ejecución. Estableciendo, en ambos casos la jurisprudencia respectiva.

Primera excepción.-" De la simple lectura de las fracciones VII, X y XIV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la improcedencia del juicio de garantías señalado en la citada fracción XIV, se limita a dotación, y restitución de ejidos y jurídicamente una excepción sólo puede referirse a los que son materia de la misma. Por ello debe convenirse que la improcedencia del juicio de garantías a que se refiere el artículo 27, fracción XIV de la Ley Fundamental, se limita, en materia de tierras y aguas, a los problemas de dotación y restitución y no al diverso problema de confirmación y titulación de bienes comunales". (14)

(13) La Jurisprudencia que se cita, se publicó con el título "PROPIEDADES GANADERAS SIN CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD CASOS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA RESOLUCIONES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE EJIDOS. 2a. Sala.- Informe 1969, p. 3.

(14) La Jurisprudencia que se cita, se publicó con el título "RESOLUCIÓN (ES) PRESIDENCIAL (ES) EN MATERIA DE CONFIRMACIÓN Y TITULACIÓN DE BIENES COMUNALES. PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LAS. 2a. Sala.- Informe 1972, p. 88.

Segunda excepción.- " Cuando se reclama la indebida ejecución de resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, debe darse entrada a la demanda de amparo, porque en estos casos, en lugar de cumplirse con lo mandado en la resolución presidencial, se le desobedece, siendo obvio que esto puede implicar la violación de garantías individuales, y no admitir la demanda del amparo contra tales actos, constituirían una denegación de justicia". (15)

" Cuando se reclama la indebida ejecución de una resolución presidencial de ejidos (y, por idénticas razones, de las ampliatorias), deben probarse dos extremos: en primer lugar, que las tierras cuestionadas no son de las afectadas por la propia resolución y, en segundo término, que al ejecutarse la resolución si fueron afectadas". (16)

El contenido del tercer párrafo, de la fracción XIV, del artículo 27, de nuestra Carta Fundamental, ha sido también objeto de interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuyos criterios, expuestos en distintas ejecutorias, han constituido jurisprudencia.

(15) La Jurisprudencia que se cita, se publicó con el título "AMPARO EN MATERIA AGRARIA. PROCEDENCIA DEL" Compilación de fallos de 1917-1954 (apéndice al tomo - CXVIII), p. 229.

(16) La Jurisprudencia que se cita, se publicó con el título "AGARIO. RESOLUCION (ES) PRESIDENCIAL (ES) DOTATORIA (S) DE EJIDOS. PRUEBA DE SU INDEBIDA EJECUCION" 2a. Sala, 7a. Epoca, Volúmen 12, Tercera parte, p.66.

Una de ellas, es la que fija el alcance del término "que en lo futuro se expida" referido al certificado de inafectabilidad agraria, al decir: El artículo 27, fracción XIV, último párrafo, de la Constitución Federal previene textualmente: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que haya expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas". Del propio contenido literal de este precepto, en lógica concordancia con la finalidad esencial, que motivara el proceso legislativo de su formación, claramente se advierte que otorga legitimación para el ejercicio de la acción de amparo a los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos que ya hubieran obtenido certificado de inafectabilidad en la fecha en que iniciara su vigencia la reforma constitucional ( Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1947), así como a aquellos propietarios o poseedores que con posterioridad obtuvieran el certificado de inafectabilidad; mas no a los que simplemente lo hubieran solicitado ya que, obviamente, a tal solicitud puede recaer, o no, un acuerdo denegatorio. En otros términos, la expresión "... o en lo futuro se expida..." se refiere, evidentemente a certificados de inafectabilidad -

que pudieran ser expedidos con fecha posterior a la vigencia de la misma reforma, pero no a los que pudieran obtenerse en el futuro siguiente de la fecha de promoción de la demanda de amparo. Admitir otro criterio significarla tanto como atribuir al órgano de control constitucional la facultad de sustituirse en el criterio de las autoridades agrarias, a las que compete resolver si procede legalmente la expedición del certificado de inafectabilidad solicitado. (17)

Por último, para que el juicio de garantías sea procedente, en los términos del artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria (66 del Código Agrario de 1942), es indispensable la comprobación fehaciente de que se reúnen, en el caso concreto de que se trate, todos y cada uno de los requisitos que dicho precepto exige. Así lo consideró la Corte, en la siguiente Jurisprudencia: Corresponde al quejoso la carga de la prueba respecto de su legitimación procesal activa en el juicio que promueva en contra de Resoluciones Presidenciales dotatorias o ampliatorias de ejidos, cuando se apoya en la hipótesis prevista por el artículo 66 del Código Agrario. En tal caso, estará obligado a probar: a) Que es poseedor de las tierras en forma pública, pacífica, continua,

(17) La jurisprudencia que se cita, se publicó con el título "CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. ALCANCE NORMATIVO DE LA EXPRESION"... A LOS QUE SE HAYA EXPEDIDO, O EN EL FUTURO SE EXPIDA 2a. Sala.- Informe 1972, p. 71

en nombre propio y a título de dueño, por un lapso no menor de cinco años anteriores a la fecha de publicación de la solicitud agraria o del acuerdo por virtud del cual se inició de Oficio, el procedimiento; b) Que las tierras que posee - se encuentran en explotación y c) Que la extensión de su - predio no excede del límite fijado para el de la pequeña - propiedad. Consiguientemente, procede concluir que con sólo faltar uno de los mencionados requisitos, resultaría ocioso investigar si han quedado, o no, satisfechos los demás. (18)

(18) La Jurisprudencia que se cita, se publicó con el título " RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE EJIDOS. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DE ACUERDO- CON EL ARTICULO 66 DEL CODIGO AGRARIO. EXTREMOS QUE DE- BEN PROBARSE . 2a. Sala.- Informe 1969, p. 36.

## C O N C L U S I O N E S

1.- La propiedad privada en México, ha disfrutado siempre de la protección de la Ley, y de los Gobernantes. La Constitución de 1917, no solo la reconoce, sino que inclusive la garantiza.

2.- Esto no significa, que en la actualidad, el derecho de propiedad pueda revestir las características de que fue dotado inicialmente en la civilización Romana durante la etapa del derecho quirritario. Tampoco es posible aceptar las características que adoptó posteriormente en el liberalismo del siglo XIX en el que se le concibió como un derecho inviolable del hombre.

3.- La propiedad en general, y la propiedad territorial en particular, tienen asignada una función social. La propiedad absoluta de la tierra no existe. Ahora, la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público.

4.- La Reforma Agraria de México, acogió la pequeña propiedad y estableció su régimen legal. El cual se guía básicamente por dos consideraciones: el apego a la extensión de la tierra señalada por la Constitución, y la necesidad de con-

servarla en explotación. Satisfechos estos extremos, se otorga a la pequeña propiedad la seguridad jurídica que garantiza su conservación y explotación.

5.- El certificado de inafectabilidad no puede tomarse como un documento constitutivo del derecho, es sólo un elemento de prueba proveniente de la Autoridad Agraria de que un determinado predio rústico ha satisfecho los requisitos constitucionales para ser considerado pequeña propiedad.

6.- Lo he calificado como un pleonismo Jurídico, porque lo único que hace es declarar inafectable, lo que es inafectable en sí mismo. La inafectabilidad no se obtiene por "Decreto," sino por la observancia de la Ley.

7.- Si es una obligación absoluta de las Autoridades Agrarias respetar la auténtica pequeña propiedad, y tal obligación no está condicionada a la realización de trámite alguno por parte de sus titulares, no se justifica exigir como requisito para la procedencia del juicio de amparo la exhibición del certificado de inafectabilidad.

8.- La propiedad privada presenta el carácter de derecho subjetivo público, cuando pertenece al gobernado como tal, y es oponible a todo órgano del Estado, el cual tiene a su cargo una

obligación correlativa consistente en respetar ese derecho, en no vulnerarlo, en no interferirlo, en no lesionarlo, en no impedir su ejercicio. Pero no excluye la posibilidad de que la entidad política, en presencia de un interés colectivo, social o público imponga a la propiedad determinadas condiciones.

9.- No limitar el ejercicio de la acción constitucional, no significa que todo juicio de garantías sea admitido, y menos aún que el amparo se conceda. Las causas de improcedencia están expresamente establecidas en la Ley Suprema de toda la Unión.

10.- La Sala Agraria de la Suprema Corte, se hace necesaria. La solución del problema agrario lo demanda. Pero los Ministros que la integren, deberán tener además de la formación Jurídica, una formación moral. Pues el derecho es el medio y la Justicia es el fin.

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

- BURGOA, IGNACIO: *El Juicio de Amparo*. México, Ed. Porrúa, 1977.
- BURGOA, IGNACIO: *Las Garantías Individuales*. México, Ed. Porrúa 1982.
- CODIFICACION AGRARIA: México. Ed. Andrade, 1967.
- CASTRO, JUVENTINO V.: *Lecciones de Garantías y Amparo*. México, Ed. Porrúa, 1981.
- CHAVEZ PADRON, MARTHA: *El Derecho Agrario en México*. México, - Ed. Porrúa, 1970.
- CHAVEZ PADRON, MARTHA: *Ley Federal de Reforma Agraria*, México, Ed. Porrúa, 1982.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS: XL Legislatura de 5 de diciembre de 1946.
- ESQUIVEL Y OBREGON, TORIBIO: *Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano*. México, Ed. Polis, 1937.
- FABILA, MANUEL: *Cinco Siglos de Legislación Agraria en México*. México, Ed. SRA -CEHAM, 1981.
- FLORIS MARGADANT, GUILLERMO: *El Derecho Privado Romano*. México Ed. Esfinge, 1977.
- GARCIA MAYNES, EDUARDO: *Introducción al Estudio del Derecho*. - México, Ed. Porrúa, 1980.
- GONZALEZ HINOJOSA, MANUEL: *Derecho Agrario*. México, Ed. Jus, - 1975.
- GONZALEZ ROA, FERNANDO: *El Aspecto Agrario de la Revolución -- Mexicana*. México, Talleres Gráficos, 1919.
- KHOLER, J.: *El Derecho de los Aztecas*. México, *Revista de Derecho Notarial Mexicano*, Año III, Núm. 9, Diciembre de 1959.
- LEMUS GARCIA, RAUL: *Derecho Agrario Mexicano ( Sinopsis Histórica )* México, Ed. Limar, 1975.
- OTS CAPDEQUI, JOSE MARIA: *Manual de Historia del Derecho Español en las Indias y del Derecho propiamente Indiano*. Buenos - Aires, Ed. Losada, 1945.

OTS CAPDEQUI, JOSE MARIA: *El Régimen de la Tierra en la América Española durante el período Colonial*. Universidad de Sto. Domingo, Ciudad Trujillo, Rep. Dominicana.

MENDIETA Y NUNEZ, LUCIO: *El Problema Agrario de México*. México, Imprenta Mundial, 1934.

MENDIETA Y NUNEZ LUCIO: *El Sistema Agrario Constitucional*. México, Ed. Porrúa, 1980.

MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR: *Reforma Agraria Mexicana*. México, Universidad de Colima, 1966.

PEREZ DE LOS REYES, MARCO ANTONIO: *Historia del Derecho Mexicano*. Apuntes de Cátedra.

REGLAMENTO PARA LA EXPEDICION DE CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD AGROPECUARIA: *Diario Oficial de la Federación* de 21 de Septiembre de 1973.

SILVA HERZOG, JESUS: *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria*. México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

TENA RAMIREZ, FELIPE: *Leyes Fundamentales de México 1808-1978* ed. Porrúa.