

2ej  
119



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"ARAGON"  
FACULTAD DE DERECHO

**ASPECTOS SOCIO-JURIDICOS DE LA TENENCIA DE LA  
PEQUEÑA PROPIEDAD EN MEXICO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**BRAULIO REYES LEDESMA**



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.

# INDICE GENERAL

## ASPECTOS SOCIO-JURIDICOS DE LA TENENCIA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN MEXICO.

INTRODUCCION PAGES.

### CAPITULO I.

#### ANTECEDENTES.

- 1.- Epoca Precolonial . . . . . 5
- 2.- Epoca de la Conquista . . . . . 10
- 3.- Epoca de la Independencia . . . . . 13
- 4.- Epoca Contemporánea . . . . . 22

### CAPITULO II.

#### LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- 1.- Proyecto de Venustiano Carranza del 16- de Octubre de 1916 . . . . . 26
- 2.- Iniciativa de Francisco J. Mujica, Alberto Román, L. J. Monzón, Enrique Re- ción y Enrique Colunga. . . . . 31
- 3.- Discusión y aprobación. . . . . 32
- 4.- Consideraciones sobre la Postura del Constituyente. . . . . 37

CAPITULO III.

GARANTIAS DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD  
EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

1.- Reformas a las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 Constitucional....	42
2.- El amparo como garantía de la pequeña propiedad. . . . .	46
3.- Los certificados de Inafectabilidad..	53
4.- Consideraciones. . . . .	68

CAPITULO IV.

REFORMAS AGRARIAS.

1.- Que es Reforma Agraria. . . . .	72
2.- Resultados Obtenidos. . . . .	78

CAPITULO V.

EL PROBLEMA DE LA PRODUCCION Y SUS PO  
SIBLES SOLUCIONES.

CONCLUSIONES . . . . .	91
BIBLIOGRAFIA . . . . .	95

## INTRODUCCION.

Dentro de los graves problemas que afronta nuestro País, se encuentra el relacionado con el campo; pero ya no el de la distribución de la tierra, puesto que casi toda la superficie cultivable ha sido repartida; sino otro con perfiles dramáticos, consistentes en la baja producción agropecuaria - en nuestro territorio Nacional, la cual es insuficiente para satisfacer las necesidades mas elementales del pueblo de México.

Es preciso buscar las causas que llegan a determinar en última instancia el problema que comentamos, porque sólo - de esta manera es posible señalar las soluciones adecuadas.

A manera de prólogo me he de permitir marcar únicamente que en el caso se trata de una complejidad de causas pre--disponentes y desencadenantes, sin que sea correcto el afir--mar que una sola determine la situación que se comenta, así - nos encontramos con que gran parte de la agricultura mexicana es todavía una actividad desempeñada a nivel técnico bajo, en relación con algunos países altamente desarrollados, como son por ejemplo: Estados Unidos de Norteamérica, Rusia y otros. El referido nivel técnico exige esfuerzos mayores y además en

él se encuentran riesgos; la producción agrícola es baja y -- rinde muy poco a la mayoría de los campesinos. El ingreso -- agrícola medio " per-cápital ", es inferior al ingreso industrial o urbano; el analfabetismo es mayor y las oportunidades de mejoramiento personal son menores; la agricultura continúa congestionada y es víctima de una alarmante desocupación y -- sub-ocupación, además, las deficiencias en la sistematización y programación de la política a nivel legislativo y administrativo han ocasionado, en última instancia, la intranquilidad e inseguridad en la tenencia de la tierra, con los resultados anteriormente mencionados.

Por lo expuesto, es necesario atacar el problema en -- forma global, eliminando los defectos y proporcionando los medios adecuados tendientes a una mejor producción, para que -- dueños y poseedores de la tierra en conjunción y armonía, laboren en un clima de tranquilidad y con la seguridad de -- que si cumplen explotándola, no habrá quien les prive de tenerla y de gozarla, para así aspirar a un nivel económico superior.

Así, la política agrícola a seguir debe consistir en -- echar mano de todas las medidas imaginables, aplicándolas con vigor y entusiasmo para la extensión de la investigación, así

como enseñanzas de técnicas modernas de explotación, desarrollo de la comunidad, subsidios, fomento cooperativo y sobre todo educación.

Presento a las distinguidas y sabias consideraciones de ustedes, Señores Maestros, este modesto estudio, sin pretender por un momento que mis conceptos tengan plena validéz, pero con el deseo que sean tema que mis condiscípulos investiguen en Derecho Agrario que tan urgido está de verdaderos estudios doctrinales.

## CAPITULO PRIMERO.



## CAPITULO PRIMERO

## ANTECEDENTES

- 1.-Epoca Precolonial.    2.-Epoca de la Conquista.  
3.-Epoca de la Independencia.    4.-Epoca Contemporánea.

1.-Antes de hablar sobre esta época, haremos un breve resumen sobre el origen del hombre americano. Se postulan muchas teorías al respecto, pero de acuerdo a estudios científicos, han demostrado que el hombre americano es de origen asiático, logrando introducirse a América a través del Estrecho de Behring; gracias a las glaciaciones que se presentaban en la época primitiva. Dirigiéndose al Sur en pequeños grupos - en calidad de nómadas y así llegó a México. (1)

De la organización política y social de los Aztecas - ha sido una de las cuestiones más debatidas sobre el particular se sustentan diversas teorías las cuales son:

I.- Teoría tradicionalista, en esta se considera que los Aztecas vivían en una época similar a la feudal, gobernados por un monarca absoluto.

II.- Teoría Moderna, surge en la segunda mitad del siglo XIX, su expositor mas brillante es Adolphe Bandelier, -

1. Cossío Villegas, Daniel. Historia Mínima de México: Editorial Fondo de Cultura Económica. Máx. 1980. 5a. Edición. p.p. 1-12.

quien afirma que el Pueblo Azteca vivía en una época pre-política y por lo tanto no había diferencias de clases sociales.

III.- Teoría Ecléctica, combina las dos anteriores — teorías. Considera que entre los Aztecas existían instituciones socio-políticas, iguales o similares a las de Europa de la época, pero que había con toda evidencia, una organización política en la que se distinguían las clases sociales gobernantes de las gobernadas.

La organización política y social del Pueblo Azteca — guarda estrecha relación con la distribución de la tierra y — son dos las formas básicas de tenencia de éstas, a saber:

a).- Tierras Públicas; y

b).- Tierras Comunales.

Las primeras, eran aquellas destinadas al sostenimiento de instituciones u órganos de gobierno, siendo éstas: (2)

1.- Tecpantlalli, eran las tierras que el Rey se apoderaba de las provincias conquistadas y las repartía a ciertos nobles, quienes estaban obligados al arreglo de los jardines y al cuidado de las casas reales. No pagaban tributo y las poseían en usufructo, sin poder disponer de ellas, aunque sí podían legarlas a sus legítimos sucesores. (3)

2. Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Limsa. México 1978. 2a. Edición. p.p. 90-92.

3. González de Cossío, Francisco. Historia de la Tenencia y Explotación del Campo Mexicano. Federación Editorial Mexicana, S.A. México 1983. 2a. Edición Tomo I p. 6.

2.- Tlatocalli, eran tierras cuyo producto se destinaba al sostenimiento del Tlatocan o consejo de gobierno y altas autoridades.

3.- Mitlchimalli, tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento del ejército y a gastos de guerra.

4.- Teotlalpan, eran aquellas areas de terreno cuyo producto se destinaba a sufragar los gastos de la función religiosa.

5.- Tierras de los Señores, que se les otorgaban en recompensa por los servicios que prestaban al Rey y se dividían en Pillalli y Tecpillalli. Las primeras eran posesiones otorgadas a los Pipiltzin con la facultad de transmitir las por herencia a sus descendientes, y las segundas se otorgaban a los señores llamados Tecpantlaca, que servían en los Palacios del Jefe Supremo.

Por cuanto hace a las tierras comunales que al hablar de las formas de tenencia de la tierra se mencionó en segundo lugar, y la que mayor importancia reviste para nuestro estudio correspondía a los núcleos de población y en ellas distinguimos dos tipos fundamentales que son:

1.- Altepetlalli, son tierras de común de todos los habitantes del pueblo; carecían de cercas y su goce era general ya que no existía un derecho individual de uso. El producto se destinaba al pago de tributos y para su sustento; --

esas tierras eran labradas en horas determinadas. (4)

2.- Calpulli, que significa "BARRIO DE GENTE CONOCIDA O LINAJE ANTIGUO", según Alfonso Zurita

El calpulli es importante en la organización social de los Aztecas, por la estrecha relación que guardaba con la estructura de la tenencia comunal de la tierra; organización que se integraba por grupos de personas emparentadas entre sí, las cuales al fundarse la gran Tenochtitlán formaron barrios específicos, que participaban de creencias comunes y vivían al amparo de los mismos Dioses y participaban también en intereses comunes.

La tenencia de las tierras del Capulli, eran en usufructo, con lotes perfectamente limitados mediante cercas de piedra o de magueyes; este usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitaciones y sin término; pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales:

a).- Cultivar la tierra sin interrupción; si la familia dejaba de cultivarla dos años consecutivos, el Jefe o señor principal de cada barrio la reconvenía por ello, y si al siguiente año no se enmendaba, perdía el usufructo en forma irremisible.

b).- Pertenecer al barrio al que corresponde la parcela usufructuada, pues, el cambio de un barrio a otro y con ella

4. López Rosado, Diego G. Curso de Historia Económica de México. UNAM. México 1981. 1a. Reimpresión. p.p. 17-21.

por razón de uno a otro pueblo implicaba la pérdida del derecho de usufructo sobre la tierra.

Cuando alguna de las tierras del Capulli quedaba libre por cualquier causa, el Jefe con acuerdo de los ancianos la repartía entre las familias nuevamente formadas. Según Alfonso Zurita, cada Jefe de Calpulli, estaba obligado a llevar un mapa de las tierras que se asentaban los nuevos cambios de poseedores.

Las tierras de los Calpullis constituían la pequeña propiedad de los indígenas, que va de acuerdo a la calidad de las tierras. ( 5 )

5. Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. 1a. Edición. México 1982. p. 16

2.- El 4 de mayo de 1493, meses después de ocurrido el descubrimiento de América, el Papa Alejandro VI expidió la Bula Noverint Universi que confirmó a la Corona de Castilla, el dominio y propiedad de las tierras del Nuevo Mundo. En esta Bula se asentaron los Derechos formales de los Reyes de España en América y en ella se apoyaron para disponer del patrimonio territorial de sus colonias. He aquí un extracto de la referida Bula:

" Alexando Obispo, Siervo de los Siervos de Dios: a los ilustres Carísimo en Christo, hijo Rey Fernando, y muy amada en Christo, hija Isabel Reyna de Castilla. Asi que todas sus islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la dicha liena ( del polo Artico, que es el Septentrión, al polo Antártico que es el Mediodía) hacia el Occidente y mediodía que por otro Rey o Príncipe Christiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del nacimiento de nuestro señor Jesu Christo próximo pasado, del cual comienza el año presente de mil quatrocientos noventa y tres, quando fueron por vuestros mensajeros y Capitanes halladas algunas de dichas islas; por la Autoridad del Omnipotente Dios a Nos en San Pedro concedida del vicariato de Jesu Christo que ejercemos en las tierras con todos los señores de ellas: haciendas, fuertes, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las

presentes las damos y concedemos y asignamos a Vos y a los Reyes de Castilla y de Leon, Vuestros Herederos y Sucesores; y hacemos y constituimos y deputamos a Vos y a los hijos de -- Vuestros Herederos y sucesores, señores de ellas con libre, -- lleno y absoluto poder autoridad y jurisdicción..." ( 6 )

De las formas de tenencia de la tierra que existieron entre los Aztecas a las cuales nos referimos con anteriori---dad, los Españoles sólo reconocieron la relativa a la propiedad comunal ( aun cuando no respetaron ninguna ); las tierras que antes fueron de los Jefes, templos, palacios y otras tierras del dominio público, pasaron a ser propiedad de la Corona Española o de los conquistadores, en virtud de las mercedes o gracias Reales. Fueron muchas las cédulas expedidas mandando respetar la propiedad de los indios y ordenando restituirles las tierras quitadas, pero desgraciadamente ninguna de éstas fueron acatadas, y la codicia de los conquistadores era a tal grado desmedida que se apropiaron para sí, para premiar servi---cios de soldados, para funcionarios y para la iglesia, de -- grandes extensiones de terreno, formando latifundios aun cuando las "mercedes" prohibían dar éstos a favor de la iglesia, -- monasterios o personas eclesiásticas, y las encomiendas solamente otorgaban la posesión.

6. Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1964. p.p. 15-19.

En resumen, puede decirse que este proceso de acaparamiento iniciado por encomenderos, funcionarios influyentes y clero, dieron paso al latifundio y a la explotación inmisericorde de los indios, quienes durante tres siglos de dominación sufrieron muchas penalidades. Nada quedó a salvo, todo fue violentado, alterado, y sometido a la esclavitud. Pero quizás la violencia que más afectó a los indios fue la que se hizo sentir sobre sus tierras, pues ellas eran el fundamento que mantenía a la comunidad y sobre ella reposaba la familia por eso, mientras los Pueblos conservaron la tierra, mantuvieron su integridad como pueblo, su cohesión social y hasta sus tradiciones; en cambio conforme fueron perdiendo sus tierras se fueron desintegrando y la lucha que se sostuvo en cada día de los tres siglos de régimen colonial era, más que una lucha por la tierra, una lucha por la supervivencia. De esta manera la propiedad indígena quedó reducida al mínimo y convirtió a los indios en hombres hambrientos. En septiembre de mil ochocientos diez, el Cura Hidalgo lanzó en Dolores el grito que desató la esperanza en esa masa de miserables. No se pronunció la palabra "tierra", bastó con que se denominara al opresor para que los indios de los pueblos, y los que no tenían tierra, los vagabundos y los peones de hacienda, se unieran a él, e integrar ese grupo que sólo los insurgentes se atrevieron a llamar ejército.



3.- El período 1821-1867; es particularmente difícil y turbio; marca una época de contrastes continuos, de revueltas políticas y total desquiciamiento económico.

Sin embargo, en cuanto al régimen de la propiedad se notó una tendencia uniforme: la de favorecer la inmigración - de colonizadores que poblaron, desarrollaron y se apropiaron de bastísimas regiones del pretendido paraíso terrenal e inexplorado que según muchos políticos de la época, era México.

El 2 de febrero de 1848 se firmó el Tratado de Guadalupe que puso fin al conflicto entre México y Estados Unidos de Norteamérica, en el que perdimos más de la mitad del territorio, quedando el país con la parte menos pródiga en recursos naturales. Además Centroamérica se había separado de México, desde épocas de Iturbide (1823), por lo que nuestro territorio alrededor de 1848 ya no tenía la conformación geográfica actual.

Esta venta de los mejores terrenos con que México contaba, acabó con las creencias infundadas de las riquezas internas del país. El Clero por otra parte continuaba poseyendo enormes extensiones de terreno que no se explotaron. Así como también existían numerosos latifundios en manos de particulares.

En el año de 1854, según los anales del ministerio de fomento, habían 6,092 haciendas y 15,085 ranchos grandes;

motivos por los cuales el 25 de junio de 1856 se dictó la Ley Lerdo, conocida también con el nombre de Ley de Desamortización de fincas rústicas y urbanas, propiedad de corporaciones civiles y religiosas. Esta desamortización no fue vigilada y muchas propiedades pasaron a manos de extranjeros.

Sin embargo, la inquietud de los campesinos por volver a ocupar las tierras de que fueron despojados, aún no se manifestaba. Esta situación de pasividad total terminó con el Porfiriato.

Durante el régimen de Porfirio Díaz, se dió el momento histórico apropiado para gestarse el movimiento revolucionario que llevaría a los campesinos a ocupar lo que en forma legítima les corresponde. La tierra en ese entonces la detentaban en su totalidad, hacendados mexicanos y extranjeros, para quienes los campesinos eran lo que fue el indio en la colonia, un peón atado por generaciones. En el año de 1878 ( según García Cubas ) solamente había 5,700 haciendas y 13,800 ranchos o sea que la propiedad se volvió a concentrar en muy pocas manos.

Al iniciarse el año de 1910, existía en el País un gran malestar político, social y económico. "Habían 8,431 haciendas y 48,633 ranchos en manos de 830 familias que en total sumaban 57,064 unidades agrícolas. De 15,000,000 de habitantes, únicamente el 3% eran propietarios "; el resto "la

inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos según afirmara Zapata, no eran mas dueños que del terreno que pisaban " . (7)

La agitación política era dominante, pues había dos partidos en pugna que eran los que apoyaban la reelección del General Porfirio Díaz y los que sostenían la candidatura de Francisco Indalecio Madero. Este último enarboló como bandera para la contienda, el Plan de San Luis, que ponía de manifiesto el malestar existente desde años atrás, en especial sobre las Leyes de Reforma, Leyes sobre terrenos baldíos y la complicidad de las autoridades que no cumplían con los preceptos legales, tomando de esta manera la desconfianza y la agresividad del pueblo. Aunque el contenido del Plan de San Luis era fundamentalmente político, al declarar nulas las elecciones de Presidente y Vice-presidente de la República, Magistrados de la Suprema Corte, Diputados y Senadores (cláusula primera), se desconoció asimismo el gobierno del General Porfirio Díaz, asumiendo Madero el carácter de Presidente Provisional, señalándose el día 20 de noviembre, para que la ciudadanía tomara las armas contra la dictadura. También consideramos que el contenido de dicho Plan de San Luis, tenía un contenido agrario, lo que se advierte de la cláusula segunda en que se alude un aspecto de la cuestión agraria y considera la

7. Revista de México Agrario. Volumen I. Noviembre-Diciembre. 1967. p.35.

restitución de las tierras comunales a sus antiguos poseedores y expresamente establece: " Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo arbitrario, se declaran sujetos a revisión, desposesiones y fallos, se exigirá a los que adquirieron de modo inmoral o sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización de los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo " .

Al consumarse la victoria, el pueblo creyó que la esperanza infundida de progreso y mejoramiento se había realizado, mas la falta de carácter del señor Francisco I. Madero operó para que los malos colaboradores de su régimen gubernativo, hicieran cambiar el panorama del triunfo obtenido, ya que éstos buscaron tan sólo enriquecerse, olvidándose de las promesas de liberación que hicieron al calor de la miseria y la esclavitud del pueblo mexicano de aquella época.

Ya en el poder el señor Francisco I. Madero, en un -

comentario que hizo en el periódico " El Imparcial " de aquella época decía que él había abogado por la pequeña propiedad pero que con ello no había prometido despojar a ningún terrateniente. Agregaba que una cosa era crear la pequeña propiedad por medio del esfuerzo constante y que la otra era el de repartir las grandes propiedades, lo cual terminaba diciendo, que nunca lo había prometido, ni siquiera lo había pensado decir en sus discursos y proclamas.

Esta circunstancia sembró descontento entre algunos revolucionarios, principalmente en los que acaudillaba el General Emiliano Zapata, quien se lanzó a una nueva aventura, orientada a hacer respetado el principio de la Revolución Mexicana, formulando el Plan de Ayala, como protesta al nuevo régimen, siendo proclamado el veintiocho de noviembre de mil novecientos once, marcándose en él los nuevos carroteros sobre la evolución y desarrollo del problema agrario, propugnándose a sí mismo por la abolición de todos los latifundios y la distribución de la tierra, para darla a quienes la trabajaran. Débese al General Zapata la reivindicación de las tierras a las clases desposeídas. El fue el iniciador del desmoronamiento de los latifundios.

La forma en que trató este Plan para resolver el conflicto agrario, se aprecia claramente en su artículo sexto, que trata sobre la redistribución de la tierra, ( terrenos, -

montes y aguas ) que habían usurpado los hacendados, científicos y caciques a la sombra de la tiranía y justicia banal, entrando en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos y ciudadanos que tenían sus títulos de propiedad y sostenían esta reivindicación con las armas. El artículo séptimo trata sobre la expropiación de los latifundios, que previa la indemnización de la tercera parte de los mismos. El artículo octavo se refiere a las sanciones que se aplicarían a los opositores al Plan, consistente en la nacionalización de sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les corresponde se destinaría para indemnizaciones de guerra, pensiones para viudas y huérfanos de las víctimas que sucumbieron por la causa. El artículo noveno trata de ejecutar los procedimientos a los bienes antes mencionados en los que se aplicarían las leyes de desamortización, según el caso y pone como ejemplo las normas impuestas por el inmortal Benito Juárez, sobre los bienes eclesiásticos como escarmiento para los déspotas y conservadores. Al hablar de la desamortización de bienes entendamos mas bien " desnacionalización ", ya que la Ley antes mencionada fue creación de Ignacio Comonfort, a las de Juárez, mismas a que se refiere Zapata sobre los bienes del clero que continuaban al servicio de los intereses regresivos y reaccionarios de la evolución social, económica y jurídica de nuestro País, lo que era necesario su nacionalización.

Por lo expuesto vemos que el pensamiento fundamental de los Legisladores del Plan de Ayala, consistió en unificar a los pueblos por medio de la tierra.

El Plan de Guadalupe se proclamó el 26 de marzo de 1913, en Coahuila, por Don Venustiano Carranza y sus seguidores, recién asesinado Madero y estando en la Presidencia el General Victoriano Huerta; pero originalmente su contenido se concretó solo al aspecto político no así a la causa agrarista, debido a la insistencia de los colaboradores de Don Venustiano Carranza de darle a dicho plan un contenido agrario, Carranza viajó a Veracruz y fue allí en donde expidió las famosas adiciones al Plan de Guadalupe el día 12 de Diciembre de 1914. El artículo segundo de dichas adiciones facultó al Jefe de la Revolución para que " expida y ponga en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del País, exceptuado las Reformas que la opinión exige como indispensables para establecer el régimen que garantice la igualdad de los Mexicanos entre sí " y enseguida decretó que se dictarían " 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, mejorando la condición del peón rural! El caudillo invicto Obregón, se enfrentó a Villa, uno defen-

diendo el Plan de Guadalupe, y sus adiciones y el otro las resoluciones de la convención de Aguascalientes, en la lucha cayó Villa y su tendencia política; pero de la lucha salió nuevamente invicta la causa agrarista que, como fruto del compromiso contraído con Carranza en las adiciones al Plan de Guadalupe, habría de dar la primera Ley Agraria del País que al efecto fue dictada el seis de enero de mil novecientos quince, y expedida en sangrienta lucha civil, si bien tuvo defectos ha sido inspiradora de la política agraria.

Esta Ley tiene dos antecedentes: uno, fue el hecho del triunfo en la revolución de Francisco I. Madero, en la que olvidándose de la causa, colocó al campesino en situación desastrosa; la otra, fue el discurso pronunciado ante la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1912, por Luis Cabrera, que es el autor de esa Ley. En aquella ocasión su proyecto fue rechazado porque las fuerzas conservadoras se opusieron.

Cabrera pensaba con justificada razón, que debía crearse y protegerse la pequeña propiedad agrícola por medio de reformas a Leyes y al ejido, como medio de liberación a los pueblos, de la opresión económica y política; así afirmaba: "Mientras no se satisfaga la urgente demanda del pueblo Mexicano, estaremos en presencia de un hondo problema y de un intenso malestar social", y agregaba: "la cuestión agraria es de tan alta importancia, que considero que debe estar por



encima de la alta justicia de reivindicación y de averiguaciones de lo que haya en el fondo de los despojos cometidos contra los pueblos " .

El mencionado decreto declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por las autoridades de los Estados, en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856; igualmente, las ventas ilegales hechas por la Autoridad Federal a partir del primero de diciembre de 1870. Asimismo declara nulos los trabajos practicados por compañías deslindadoras o por autoridades locales y federales en el tiempo antes indicado, si con ello invadieron las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas. La parte débil de esta Ley fue la de considerar de carácter provisional las dotaciones y restituciones, ya que colocaban en una situación incierta a los hacendados y a los pueblos, pero crea con acierto una comisión local para la resolución de las cuestiones agrarias y los comités ejecutivos necesarios, adoleciendo a su vez del defecto de no darle competencia al gobierno federal. Se le ha llamado el filósofo de la revolución constitucionalista al Licenciado Cabrera, por hecho de estar su filosofía impregnada de la realidad mexicana.

4.- Como ya hemos visto en párrafos precedentes, al - tratar el origen y desarrollo del problema agrario en México, que la mala distribución de la tierra ha sido, desde la época colonial hasta nuestros días, causa de las innumerables revoluciones que han agitado al país. Pero no somos únicamente nosotros quienes así lo afirmamos; son las propias autoridades españolas, diversos escritores de honradez y competencia consagrada, es el espíritu de las leyes encaminadas a remediar - situaciones angustiosas; por último, son los hechos mismos - los que demuestran que en el fondo de todas nuestras contiendas civiles se encuentra siempre: el abuso y la miseria de - los proletarios del campo.

En este estado de cosas tenemos que, la cuestión agraria dista mucho de ser una pugna de intereses particulares, - es algo que afecta en forma vital a toda la sociedad y por - ello hemos visto que repetidas veces se ha pretendido establecer la distribución de la propiedad agraria sobre bases equitativas; pero la codicia y los intereses de una minoría constituida por la población poderosa, desvirtuaron siempre, en - la práctica los buenos deseos, expresados en numerosas leyes. Era necesario por tanto establecer de manera definitiva en un mandamiento Constitucional la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de hacer una distribución equitati

va de la riqueza pública, así como para cuidar de su conservación.

Era menester, también, establecer la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para evitar que, como en el pasado, vuelva a concentrarse la propiedad de las tierras en unas -- cuantas manos o se haga de ella un instrumento de opresión y explotación. (8)

A partir del gobierno de Don Venustiano Carranza, comenzó el efectivo desarrollo de la reforma agraria con el reparto de las tierras, y hemos revizado la parte fundamental de las referidas reformas según la captan los instrumentos jurídicos Constitucionales. El artículo 27 de la Constitución de 1917, establece, pues, la morfología de la nueva estructura en la tenencia de la tierra en México.

Así tenemos en cuenta los postulados básicos y finales aspiraciones de la Reforma Agraria Mexicana, también los medios jurídicos para alcanzarlos, justo es revizar los resultados inmediatos que se obtuvieron en la realidad socio-económica de nuestro país.

Desde luego, advertimos que la nueva estructura de la tenencia de la tierra y su uso, produjo como consecuencia inmediata entre otros tipos de realidades agrarias, la pequeña

8. Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. p.p. 195-196.

propiedad, realidad agraria que constituye una verdadera institución revolucionaria. Con toda claridad nuestro artículo 27 de la Constitución Política, señala la importancia de la pequeña propiedad, fija con toda precisión su extensión y características que en capítulos siguientes determinaremos.

Resumiendo se puede considerar que la pequeña propiedad tiene su origen en la época Precolonial, especialmente en la organización agraria de los Aztecas, quienes tenían una estructura agraria bien definida, por desgracia con la conquista de México, los españoles destruyeron toda esta organización agraria, tomando la tierra sin importarles su calidad y origen, esto trajo como consecuencia el descontento de los indígenas y criollos, quienes se alzaron en armas en contra del gobierno y españoles, quienes eran los que detentaban la tierra y el poder del país, lo que produjo la iniciación de la guerra de la Independencia y posteriormente la Revolución Mexicana; gracias a los grandes caudillos como: Villa, Emiliano Zapata, Venustiano Carranza, y otros, lograron recuperar la tierra en favor de la clase campesina y manteniendo la pequeña propiedad agraria, hasta elevarla a categoría de Garantía Constitucional, como así esta previsto en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**C A P I T U L O   S E G U N D O .**

## CAPITULO SEGUNDO

## LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

1.- Proyecto de Venustiano Carranza del 16 de Octubre de 1916. 2.- Iniciativa de Francisco J. Mújica, Alberto Román, L. G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga. 3.- Discusión y aprobación. 4.- Consideraciones sobre la postura del Constituyente.

1.- Dada la importancia que tiene en materia agraria el artículo 27 Constitucional, que es la base sobre la que se funda toda nuestra política agrícola, considero que no está fuera de estudio el análisis que del mismo se haga en este trabajo; el proyecto presentado por el Presidente Carranza al Congreso, marcó la pauta a seguir por un grupo de Diputados cuando formularon su iniciativa; las discusiones que en la Cámara se suscitaron tratando de dar la forma idónea para dejar atrás los resabios de la época colonial y del Porfiriato, son en extremo interesantes, pues se buscaba elevar el derecho de propiedad a garantía Constitucional.

Nuestra Constitución, denominada también Ley de Leyes, Norma Fundamental o Carta Magna, encierra los principios que fundan la organización del Estado Mexicano, las relaciones entre Gobernantes y Gobernados y las bases mediante las

cuales deben resolverse todas las cuestiones fundamentales del País, entre las que se cuenta el problema agrario.

La Constitución Política de 1917, tiene su antecedente directo e inmediato, en la Revolución Mexicana, que fué el primer gran movimiento social del siglo XX en el mundo. La Revolución, surgió como lógica reacción de la conducta Ciudadana contra un régimen dictatorial de más de treinta años del General Porfirio Díaz, y aún cuando en sus orígenes dicho movimiento Revolucionario pone énfasis en aspectos políticos, fueron mas bien, las condiciones de explotación, miseria, hambre e inseguridad en las posesiones y derechos en que vivía el Pueblo de México principalmente la población campesina, lo que determinó la causa de la Revolución Mexicana.

Esto nos explica por qué en los planes Revolucionarios mas importantes encontramos siempre como postulados esenciales proclamados por los prohombres de la Revolución, la restitución de tierras a los Pueblos Indígenas despojados de las mismas.

Al triunfo de la Revolución Constitucionalista, abanderada por Don Venustiano Carranza como justa reacción a la usurpación de Victoriano Huerta, se convoca el 14 de septiembre de 1916 a un Congreso Constituyente, dando cabal cumplimiento a uno de los postulados medulares del movimiento revolucionario: restituir el régimen Constitucional quebrantado -

por el Gobierno ilegítimo. Así, el primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, Don Venustiano Carranza, envía un proyecto de Reformas a un Congreso Constituyente que formalmente queda instalado el primero de diciembre de 1916, cuyo texto originalmente fue:

" Artículo 27. La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o la utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya des acuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para pedir en propiedad o para administrar mas bienes raíces que los edificios designados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrá para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda reciproca de los individuos que a ella pertenezcan, o para cualquier objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, -



y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

También podrán tener bienes raíces, capitales impuestos a interés el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos conforme a las leyes, se disfrutará en común por sus habitantes, entre tanto se repartan conforme a la Ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios designados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquier otra clase de substancias que se encuentren en el sub-suelo, así como también vías férreas u oleoconductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor -

de la que sea estrictamente necesaria para el establecimiento o servicio de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los bancos debidamente autorizados conforme a las Leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales im-- puestas sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes. " ( 9 )

Evidentemente el proyecto de reformas enviado por el Primer Jefe, no satisfizo plenamente a todos los Diputados - Constituyentes, representantes legítimos de las diversas co-- rrientes populares que lucharon durante el movimiento armado. De la iniciativa del Señor Carranza no se tomaron sino algu-- nos párrafos que se consideraron importantes, estructurándose un artículo evidentemente nuevo, con principios que han servi-- do básicamente para orientar los programas de reforma agraria de la revolución Mexicana.

9. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. México 1960. Tomo I p. 508.

2.- Cuando el anterior proyecto se presentó al Congreso, un grupo de Diputados entre ellos Francisco J. Mujica, Alberto Román, L. G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga; formularon una iniciativa en la que se proponían consagrar la propiedad como una garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no estuviera fundada en la utilidad pública. " La propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida es indispensable." (10)

Se hace hincapié en que la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada es inconveniente, pues estando la mayor parte de la tierra acaparada en pocas manos, los dueños de ellas, adquieren un poder formidable y obstruyen el progreso de la nación. Aparte de que crean entre los terratenientes y el jornalero una situación semejante a la de conquistador y el indio; de esta situación acontece que la producción agrícola no satisfaga las necesidades de consumo.

Se propone acabar con el latifundio y al mismo tiempo elevar el nivel económico, social y cultural de los jornaleros.

Esta iniciativa con algunas modificaciones fue aprobada por el Congreso; es interesante tocar aunque someramente la discusión que para la aprobación del artículo, se suscitó.

10. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. México 1960. Tomo II. p. 1070.

3.- Al discutirse el párrafo inicial en la sesión permanente efectuada en el Teatro Iturbe los días 29, 30 y 31 de enero de mil novecientos diecisiete. El Diputado Luis T. Navarro abogó por una redacción todavía mas radical del mismo, para reservar a la Nación el derecho a evitar el latifundismo y constituir la pequeña propiedad. Atacó los Gobiernos ilegítimos que permitieron que el noventa por ciento de las tierras fueran acaparadas por unos cuantos individuos, y les llamó ilegítimos porque no tenían derecho a enajenar estas tierras que deben volver a su dominio, para que en adelante las vayan enajenando en pedazos pequeños de terreno y evitar así que se puedan crear nuevamente la gran propiedad en manos de unos cuantos privilegiados.

El Diputado Bojorquez hizo la petición de que se estudiara detenidamente el problema capital de la revolución, que es la cuestión agraria, pues, " ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra. " ( 11 )

Habla en pro del dictamen y califica de acierto, de la comisión sostener que se eleve a rango Constitucional el Decreto del 6 de enero de 1915; critica los tiempos de la dictadura en que " los grandes propietarios eran no solo dueños de la tierra, sino también eran dueños de los hombres ". Se

11. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. México 1960. Tomo II. p. 1126.

ñala que la cuestión agraria no hay que ver solamente por la restitución de los ejidos a los pueblos; tenemos que crear, — fomentar la pequeña propiedad y la mejor manera de fomentarla será dando facultades a las Legislaturas de los Estados, para que puedan verificar la reglamentación de los títulos de muchos terratenientes e implantar por todos los medios posibles la mejor Ley para la fundación de colonias agrícolas, porque si creamos solamente la pequeña propiedad, no habremos obtenido el objeto; necesitamos llevar a la agricultura la idea de la asociación, necesitamos llevarles enseñanza para fomentar entre ellos el ahorro, hacer que entre los pequeños agricultores se formen asociaciones y lleguen a constituirse verdaderas cooperativas agrícolas " . ( 12 )

Igual sucede con el párrafo cuarto del artículo desechándose las propuestas del Diputado Ibarra, para dicho inciso y el anterior se adicionarán, en las fracciones posteriores, con la fijación de los impuestos que gravan las concesiones para la explotación del subsuelo, por considerar que el problema era de orden secundario y correspondía resolverlo a las leyes reglamentarias de la Constitución.

Los párrafos subsecuentes del artículo 27 y sus respectivos incisos, que se referían a la capacidad de los Mexicanos y bajo determinadas condiciones, de los Nacionales y —

12. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. México 1960. Tomo II. p. 1128.

los extranjeros, para adquirir el dominio de las tierras y --  
aguas de la Nación; la incapacidad de la iglesia para adqui--  
rir, poseer o administrar bienes raíces y capitales impuestos  
sobre ella; la nacionalización de los obispados, casas rura--  
les, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas  
conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construí  
do o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de  
un culto religioso; el derecho limitado de las instituciones  
de beneficencia pública o privada que tuvieran por objeto el  
auxilio de los necesitados; la investigación científica, la -  
difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados  
o cualquier otro objeto lícito para adquirir tan sólo los bien  
es raíces estrictamente indispensables para su objeto y la -  
prohibición de que dichas instituciones estuvieran bajo el pa  
tronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de cor  
poraciones o instituciones religiosas, de ministros de los --  
cultos asimilados, aunque éstos o aquellos no estuvieran en -  
ejercicio; el derecho que se reducía a los bancos debidamente  
autorizados conforme a la ley para tener capitales impuestos-  
sobre propiedades urbanas y rústicas, pero a cambio de que no  
adquirieran ni administraran otros bienes raíces que los neces  
arios para su objeto directo; a la capacidad de los condue--  
ñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás -  
corporaciones de poblaciones de hecho o por derecho guardaron

el estado comunal, para disfrutar en común de las tierras, — bosques y aguas que les pertenecieron o que les hubieren pertenecido conforme a la ley del 6 de enero de 1915; las facultades de la Federación y de los Estados, en sus respectivas — jurisdicciones, para determinar los casos en que fuere de uti lidad pública la ocupación y expropiación de la propiedad privada y fijar las bases para la indemnización de los afectados la nulidad de todas las diligencias, disposiciones, resolucio nes y operaciones de deslinde, concesiones, composiciones, — sentencias, transacciones, enajenaciones o remates que hubie- ren privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y — aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones tribus y demás corporaciones de población que existieren toda vía desde la ley del 25 de junio de 1856, así como la nulidad de todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y opera ciones que tuvieron lugar en lo futuro y produjeran iguales — efectos, dieron lugar, cuando se discutieron, a múltiples in- tervenciones de los Diputados, tanto radicales como modera— dos, poniendo nuevamente de manifiesto las profundas diferén- cias ideológicas, de unos y de otros, pues en tanto que los — primeros invocaban y se apoyaban en los ideales y promesas de la revolución para mantenerse inflexibles con las substancia- les modificaciones que proponían, los segundos fundaban sus — objeciones y oposiciones en ciertos aspectos de las formas,—

en los principios tradicionalistas de la ciencia jurídica y - los propósitos de conciliación y concordia entre los Mexica- nos.

Se impuso, como en el caso del artículo tercero, el - criterio del grupo radical, y con las enmiendas resultantes - de su discusión, se aprobó el 29 de enero de 1917.



4.- En virtud de las grandes diferencias económicas - existentes entre las clases sociales en aquella época, los - que participaron en los debates del Congreso Constituyente, - acordaron elevar a rango Constitucional, la garantía de pro- piedad, pero no tan solo como garantía individual, también - fue consagrada como garantía social, por la necesidad de de- fender a una clase social económicamente inferior de otra mas pudiente materialmente hablando.

El fundamento Constitucional de la propiedad lo encon- tramos en el artículo 27 a que nos hemos referido, al cual le podemos hacer la observación de que utiliza indebidamente el concepto de " propiedad originaria ", ya que el Estado o la - Nación no usan, disfrutan o disponen de la tierra como lo ha- ce un propietario común. La Entidad Política soberana, en - efecto no desempeña en realidad sobre la tierra, actos de do- minio. En un correcto sentido conceptual, la propiedad origi- naria implica " Dominio Eminente " que tiene el Estado sobre su propio territorio.

Ahora bien, la propiedad privada ya no es un derecho absoluto del individuo, ya que por necesidades de Población, está llamada a desempeñar una función de carácter social. Por ello es que los Constituyentes impusieron a la propiedad particular, importantes limitaciones, todas ellas inspiradas en el interés del Estado.

Actualmente la función social de la tierra forma parte de la teoría de la propiedad como función social de los fines del Estado, expuesto principalmente por Lucio Mendieta y Núñez, quien considera " que el primer párrafo del artículo - 27 encuentra su mas firme apoyo en la combinación de la moderna teoría de la propiedad como función social y de la teoría de los fines del Estado. De esta combinación resulta que la propiedad privada es la manera mas eficaz de utilizar la tierra porque al explotarla el individuo no solo colma sus necesidades, sino también las de la sociedad. Teniendo la propiedad una función social es indudable que corresponde al Estado vigilar e intervenir en su reparto, como medio para lograr el bienestar social " . ( 13 )

Un hecho en el que se manifiesta el carácter de función social que ostenta la propiedad privada es la expropiación por causa de utilidad pública. Pero esta expropiación requiere el cumplimiento de dos elementos o condiciones:

- a).- Que haya una necesidad pública y ,
- b).- Que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir una satisfacción de esa necesidad extinguiéndola.

No ocurriendo las circunstancias antes citadas, cualquier expropiación que se decreta, será inconstitucional.

13. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. México 1984 Tomo VII. p. 282.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria sustentada en el amparo promovido por Mercedes Castellanos Viuda de Zapata, Toca 605/36-1a., ha establecido:

" La utilidad pública en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y a la utilidad Nacional que exige se satisfaga la necesidad que tiene un País de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como Entidad Política y como Entidad Internacional " . ( 14 )

Asimismo dicho máximo Tribunal ha establecido entre otras en la Tesis visible en la página 639, tercera parte, segunda Sala, del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, lo siguiente :

" EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.- La Constitución general, con el objeto de prevenir que no se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la -  
14. Lemus Garci., Raúl. Ob. Cit. p. 323.

propiedad particular y que de acuerdo con esas Leyes, la Autoridad Administrativa hará la declaración correspondiente. De manera que es necesario: primero, la existencia de una Ley — que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública; y segundo, que el Ejecutivo, aplicando esa ley decida en cada caso, si existe o no, esa necesidad, para que se verifique la expropiación. Llevada a cabo sin que se cumplan las formalidades legales, importa una violación de garantías " .

Aparte de la expropiación genérica de que puede ser objeto toda propiedad, existe una expropiación que podemos llamar específica, que es la que tiene lugar en el fraccionamiento de los latifundios en favor de núcleos de población — por el procedimiento de restitución o dotaciones de ejidos.

Aquí encontramos el ánimo defensivo respecto a la pequeña propiedad tuvo el Legislador, ya que ésta podrá ser expropiada por causa de utilidad pública y mediante indemnización pero no para dotar de tierras a los núcleos de población.

Mucho se pugnó en los debates del año de 1917, por la destrucción del latifundio, así como por el fomento y respeto a la pequeña propiedad, sin embargo todavía existen los primeros y se continúa sin respetar a la segunda.

## CAPITULO TERCERO.

## CAPITULO TERCERO

GARANTIAS DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN EL ARTICULO  
27 CONSTITUCIONAL.

1.- Reformas a las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 Constitucional. 2.- El amparo como garantía de la pequeña propiedad. 3.- Los certificados de inafectabilidad. 4.- Consideraciones.

1.- El artículo 27 Constitucional se encuentra dentro del capítulo de las garantías individuales; aunque en realidad, atendiendo al espíritu de sus postulados no representa en todos ellos garantía para el individuo, mas bien aparece delineada la garantía en favor de la sociedad. Por lo que, técnicamente resultaría mas exacto colocar este artículo en un capítulo especial, dentro de cuyo rubro se comprendería mejor las numerosas limitaciones que establece el mencionado artículo, quedando éste bajo el título de " garantías económicas-sociales ", siguiendo la corriente de algunas Constituciones modernas de diversos países, entre otros Alemania y Portugal. ( 15 )

El 31 de diciembre de 1946, se expidió el decreto en el que se reformaban las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 de la Carta Magna, publicado en el Diario Oficial de la —

15. Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. Mex. 1980. 5a. Edición.  
p. 3 .

Federación, el 12 de febrero de 1947. Por lo que respecta a la pequeña propiedad, la garantía que se le otorga en la penúltima de las fracciones enunciadas: " Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

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

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

( A la negativa de promover amparo prevista en el primer párrafo de la indicada fracción, se le denomina improcedencia Constitucional y da lugar al desechamiento de plano de la demanda de amparo que al efecto se promueva, con apoyo en la propia fracción en comento, en relación con los artículos

73 fracción XVIII y 145 de la Ley de Amparo ) .

La fracción XV trata sobre " Las comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

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

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

Se considerará asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terreno de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, de ciento cincuenta cuando la tierra se dedique al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinien



tas 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.

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

2.- La Reforma de Junio de 1976, adicionó la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, con el libro segundo, dedicado especialmente al Amparo en materia Agraria; dicho libro segundo tiene un título único y un capítulo único, formado por los artículos del 212 al 234.

La restauración del Juicio de Amparo para impugnar ante la Justicia Federal las resoluciones Presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas en los casos en que éstas rebasen o alteren el ámbito Constitucional dentro del que debe funcionar la facultad discrecional administrativa correspondiente, significa el aseguramiento de los postulados básicos de la Reforma Agraria, al dejar de estar sujeto a la posible arbitrariedad del Ejecutivo.

Se ha sostenido que la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, al no distinguir entre grandes y pequeños propietarios, niega la tramitación del Juicio de Amparo, a todos los propietarios en general exceptuándose a los que cuentan con certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria.

Si esto fuere así, resultaría estéril el propósito de los Constituyentes del diecisiete que pugnarón por la creación y el fomento de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación. Al negarse al Juicio de Amparo en la fracción XIV del citado artículo a los propietarios, debemos en-

tender que se les niega a aquellos que acaparan grandes extensiones de tierra mismos a quien se atacó con vehemencia en los debates del diecisiete.

La fracción XV se ve claramente el ánimo defensivo -- que para el pequeño propietario tuvo el Legislador, ya que se les concede a éstos la facultad de denunciar a las Comisiones Mixtas, a los Gobiernos Locales y a las demás Autoridades encargadas de las tramitaciones Agrarias en caso de conceder dotaciones que afecten a la pequeña propiedad en explotación.

La fracción XV del artículo 27 Constitucional, al especificar el máximo de la superficie de la pequeña propiedad, lo hizo con el propósito de que se respeten esos límites, se cuente o no con certificado de inafectabilidad.

No existe, contradicción entre las fracciones XIV y XV, del precepto Constitucional citado, ya que regulan materias distintas porque por una parte si la fracción XIV quita todo derecho a los propietarios afectados para promover el -- Juicio de Garantías; mientras que la fracción XV otorga a los pequeños propietarios agrícolas o ganaderos en explotación el derecho de inafectabilidad, de sus tierras imponiendo asimismo a las Autoridades Agrarias, la obligación de respetar la -- pequeña propiedad.

Ahora bien, podríamos hacer otra consideración al decir que la fracción XIV " los propietarios afectados con resq

luciones dotatorias o restitutorias de ejidos..."" podemos -- pensar que se trata de resoluciones ya firmadas por el Presidente de la República, como Suprema Autoridad Agraria ( fracción XIII del artículo 27 Constitucional ) y que al ser firmadas por él, éstas borrarón todos los vicios de procedimiento y en este caso solamente les queda recurrir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. En tanto que la fracción XV al decir que incurren en responsabilidad ciertas Autoridades menores al señalar como susceptibles de afectación la pequeña propiedad, faculta al pequeño propietario para denunciarlas por violaciones a la Constitución, ya que no es posible recurrir al amparo en tanto que -- sus ordenamientos no tienen el carácter definitivo; pero si -- puede considerar que al señalarlos están actuando dolosamente.

Razón existe para que en un mismo ordenamiento haya -- dos fracciones supuestamente contradictorias ya que si se puede comprender mas claramente el ánimo de los Constituyentes; -- por una parte destruir los latifundios y por otra reglamentar el respeto, el ejercicio y el fomento de la pequeña propie-- dad.

Las circunstancias de que la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación esté consagrada como garantía -- Constitucional se debe a que sobre todo se pensó en que lo im

portante es que el campesino tenga seguridad sobre su tierra para que pueda así producir con la conciencia de que solamente por causa de utilidad pública y mediante indemnización, se verá privado de lo que legítimamente le corresponde. Al limitar la superficie de la pequeña propiedad se hizo con el fin de declarar su inafectabilidad ante cualesquiera acción agraria y respetarla así se tenga o no el certificado de inafectabilidad.

Las defensas de la pequeña propiedad rural que instituye la Ley Federal de la Reforma Agraria tiene de común que se basa en que el Secretario de la Reforma Agraria, es quien ha declarado que se trata de una pequeña propiedad inafectable. Dicha defensa, instituida por la referida Ley Federal de la Reforma Agraria, se puede clasificar en tres categorías:

I.- La que establece el artículo 350 y que se refiere a la localización del área inafectable dentro de una finca --afectable; tal disposición presupone que el propietario de un predio afectable, pero todavía no afectado, solicita la localización de la superficie inafectable; anticipándose a la ---afectación. El reconocimiento de dicha pequeña propiedad recibe el nombre de declaratoria.

II.- Aquí el reconocimiento de inafectabilidad por --parte del Secretario de la Reforma Agraria, recibe la denomina-

nación de certificado de inafectabilidad e incluye el doble objeto de proteger los predios que por sus extensiones son inafectables ( es decir, la pequeña propiedad de origen ) y --- aquellos otros que de hecho sin declaratoria hubieran quedado reducidos a esa extensión. El nombre de " Certificado de inafectabilidad " que emplea el artículo 354 es distinto al de " declaratoria " que en forma, en cierto modo genérico, usan en el primer procedimiento mencionado. Pero salvo la denominación, se equiparan las dos figuras en los rasgos esenciales de su tramitación, la Autoridad que expide el documento, la publicación en el Diario Oficial de la Federación y la inscripción en el Registro Agrario Nacional, conforme a los artículos 353 y 448 de la Ley en cita.

II.- Las resoluciones Presidenciales dotatorias contendrán: los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieren identificado durante la tramitación del expediente y localización en el plano informativo correspondiente. Como en los casos anteriores, también en este se señala específicamente la pequeña propiedad inafectable a que queda reducida la que se afecta. La diferencia con la declaratoria de la primera categoría estriba en que mientras allá la inafectabilidad se declara antes de la afectación, aquí se realiza con motivo de ella, pero en ambos casos se cumple con el propósi-

to Constitucional de dejar a salvo la pequeña propiedad inafectable; por último e igual que las declaratorias y los certificados de inafectabilidad, esta forma de reconocimiento de la pequeña propiedad también es inscrita en el Registro Agrario Nacional, al serlo la resolución Presidencial que la contiene, en los términos del artículo 353 y como en aquellos debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, además de los Periódicos Oficiales de las Entidades correspondientes.

Al respecto la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en diversas Jurisprudencias, su criterio en tratándose de los certificados de inafectabilidad:

"" CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. AUTORIDADES AGRARIAS. ESTAN OBLIGADAS A RESPETARLO.- Todo certificado de inafectabilidad debe ser respetado por las Autoridades Agrarias, mientras la Suprema Autoridad Agraria, que es el Presidente de la República, no lo prive de eficacia. "

Jurisprudencia número 3, página 16, tercera parte, segunda Sala, apéndice 1917-1975.

"" CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. SENTENCIA QUE AMPARA CONTRA RESOLUCIONES PRESIDENCIALES QUE AFECTAN EL PREDIO PROTEGIDO. EFECTOS.- Si la resolución Presidencial que decreta la afectación de un predio protegido por certificado de inafectabilidad no se hace cargo del mismo, tal omisión contra

ña, una violación formal cuya reparación debe hacerse mediante el otorgamiento de la protección Constitucional para el efecto de que se le declare insubsistente la resolución Presidencial en cuanto ordena la afectación de ese predio; sin perjuicio de que el Presidente de la República, previa la tramitación del procedimiento correspondiente en el que se cumplan las formalidades legales, resuelva lo que en derecho proceda acerca de la subsistencia o insubsistencia jurídica del certificado de inafectabilidad. ""

Jurisprudencia número 10. páginas 19 y 20, tercera parte, segunda Sala, apéndice 1917-1975.

Mientras exista tranquilidad en el campo, y se cierran los oídos a las voces de los líderes enemigos del régimen que señala como susceptibles de afectación a las pequeñas propiedades en explotación, nuestra producción aumentará en tanto que todos los campesinos de México, se dedicarán a trabajar en paz, tratando de elevar el nivel económico y social de sus familias.



3.- El certificado de inafectabilidad es un documento que se expide a los propietarios de predios rústicos, como -- consecuencia del acuerdo que dicta el Secretario de la Reforma Agraria declarando que un predio agrícola, ganadero o agropecuario, está exento de contribuir a una dotación de ejidos, dada la extensión de sus tierras, y por el fin a que está detinado.

Este documento se expide previa solicitud del propietario o poseedor del predio en cuestión, como lo previene el artículo 257 párrafo primero de la Ley Federal de Reforma --- Agraria, que textualmente dice:

" Cualquier propietario o poseedor de predios rústi--cos en la extensión que señala el artículo 249, que esté en - explotación, tiene derecho a obtener la declaración de inafec--tabilidad y la expedición del certificado correspondiente..."

Tales certificados establecen plena garantía para --- aquellos que lo poseen y aun cuando la pequeña <sup>o</sup> propiedad debe ser respetada con o sin este certificado; no deja de ser una tranquilidad para los titulares del mismo, quienes al tenerlo podrán recurrir al juicio de amparo, aun en contra de manda--mientos provisionales de los Gobernadores y así tendrán la --certeza de que sus propiedades no les serán afectadas a excep--ción de que tal afectación sea mediante la expropiación, la -cual se autoriza por una causa de utilidad pública, cuando --

sea estrictamente indispensable, y mediante indemnización.

Existe en la conciencia de los trabajadores del campo por su falta de educación y conocimientos respecto del certificado de inafectabilidad, al que consideraban que era solamente un documento firmado por el Presidente de la República, hoy por el Secretario de la Reforma Agraria (decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984) declarando inafectable un predio; pero el certificado de inafectabilidad desde un punto de vista jurídico, contiene una garantía para los poseedores de éstos, sobre sus predios rústicos que hayan sido declarados inafectables. Como así se desprende del criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre otras, en las Jurisprudencias ocho y once, transcritas en párrafos precedentes.

Pero independientemente de lo que se entienda por certificado de inafectabilidad, consideramos que éstos deberán expedirse en forma pronta en cumplimiento a la garantía prevista por el artículo 17 Constitucional, para que así los beneficiados con éstos puedan invertir en sus predios, toda vez que con la tranquilidad de no ser afectados redundará tal inversión en una mayor producción y por ende en beneficio de la comunidad.

La Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 258 fracción primera, contempla tres tipos de certificados de

inafectabilidad: agrícola, ganadero y agropecuario.

Los primeros se expedirán a cualquier propietario de predio rústico que lo solicite, dicho predio no deberá rebasar los límites que fija el artículo 27 fracción XV párrafos segundo, tercero y cuarto de la Constitución Federal de la República, que establecen:

" ...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 tierra en explotación. "

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

" se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, - las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terreno de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo -- del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocote o, - vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. "

Los anteriores párrafos de la precitada fracción XV, son reglamentados por el artículo 249 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en relación con el 250 de la misma ley.

Los segundos certificados de inafectabilidad, de ---- acuerdo con el artículo 27 fracción XV párrafo quinto de la - Constitución, los enuncia de la siguiente manera:

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

El tercer tipo de certificados de inafectabilidad, según lo establece el artículo 258 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en su segundo párrafo:

" El último se otorgará a quienes integren unidades en que se realicen, en el mismo predio, actividades agrícolas -- con propósito de 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. "

Asimismo en el párrafo tercero del citado precepto legal, se establece:

" 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 esta Ley, y nunca excederán en su conjunto, de las superficies que como inafectables

señala el artículo 249 de este ordenamiento. "

Los certificados de inafectabilidad cesarán o serán -- cancelados:

" ARTICULO 257.- Los certificados de inafectabilidad cesarán automáticamente en sus efectos, cuando el titular autorice, induzca o permita o personalmente siembre, cultive o coseche en su predio marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente. "

" ARTICULO 418.- Los certificados de inafectabilidad legalmente expedidos 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 medie causa 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 esta ley señale. "

Respecto de las causas de nulidad: " la Ley de la Reforma Agraria no es concreta para señalar las causas de nulidad de los acuerdos de inafectabilidad o de los certificados expedidos. En efecto, en ninguna parte de la misma se encuentran determinadas las causas de nulidad, el artículo 419 de la

Ley de la materia solo nos indica por lo que respecta a la nulidad, que el procedimiento para su declaración será igual al de la cancelación de certificados. Podríamos pensar en que el Legislador optó por hacer un señalamiento directo de la misma por cuestiones de técnica legal, atento a que los vicios de -- origen del acto jurídico que dan o pueden dar lugar a la expedición de un acuerdo de inafectabilidad y a la del propio certificado pueden ser diversos entre sí, lo que hace imposible -- determinarlo con precisión. Es decir, el Presidente de la República, como máxima Autoridad Agraria, al reconocer o confirmar la inafectabilidad a un predio ( hoy Secretario de la Reforma Agraria ) pudo desconocer situaciones que privan en el -- mismo, que son contrarias a la Ley, lo que produce que tal declaratoria se haya admitido con vicios, y consecuentemente, el certificado expedido en cumplimiento a dicho acuerdo, está en igual situación jurídica.

Por tal motivo, es necesario revisar nuestras disposiciones legales para encontrar las causas de nulidad de un --- acuerdo o declaratoria de inafectabilidad y así vistos los artículos ya citados, podemos señalar sin temor a equivocarnos, que serán causa de nulidad e ineficacia, los siguientes casos:

12.- Conforme a lo contemplado por el artículo 27 Constitucional, fracción V, en correlación con el artículo 17 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, cuando es---

tos se expiden a nombre de sociedades comerciales por acciones para amparar predios dedicados a labores agrícolas y de campo.

29.- Cuando se expidan a nombre de Instituciones de -- crédito - Bancos, para amparar predios dedicados a labores --- agrícolas o de campo contemplados por el artículo 27 Constitu- cional fracción V.

39.- Cuando se expidan pretendiendo amparar a terrenos que son ejidales o comunales, artículo 52 y 53 de la Ley Fede- ral de la Reforma Agraria ( en el presente caso, estamos en -- presencia de inexistencia ) .

49.- Cuando se expidan para amparar terrenos Naciona-- les ( artículo 204 de la Ley de la Reforma Agraria ) .

59.- Cuando con su expedición ampare predios que pro-- vengan de un fraccionamiento ilegal; artículo 257, párrafo ter- cero, en correlación con el artículo 210, fracción I, de la -- Ley Federal de la Reforma Agraria.

69.- Cuando se expidan para amparar predios que forman parte de fraccionamientos simulados; artículo 257, párrafo ter- cero, en correlación con el artículo 210 fracción tercera de - la Ley Federal de la Reforma Agraria.

79.- Cuando se expiden para amparar a predios poblados de bosques maderales en proceso de recuperación forestal, tra- tándose de certificados de inafectabilidad ganadera a partir - de la vigencia de la Ley Federal de la Reforma Agraria; artícu

lo 261 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

82.- Cuando se expidan para amparar predios provenientes de fraccionamientos de propiedades afectables a las cuales no se les haya hecho el señalamiento de la pequeña propiedad; artículo 350 en correlación con los artículos 99, 100, 101, -- 102 y 106 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. " ( 16 )

Es indiscutible que para anular o cancelar un certificado de inafectabilidad debe observarse la garantía de audiencia en favor de su titular, a través de los procedimientos legales correspondientes. Así, la Ley Federal de la Reforma -- Agraria consigna dicho procedimiento sin el cual los mencionados actos de privación serían notoriamente infractores de la invocada garantía instituida en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional. Por consiguiente, contra la decisión -- que decreta la nulidad o cancelación de cualquier certificado de inafectabilidad agrícola, ganadero o agropecuario, sin haberse instaurado el referido procedimiento, el Juicio de Amparo resulta procedente contra el enunciado acto, debiéndose conceder la protección Federal por la violación formal indicada, a efecto de que se deje insubsistente la resolución.

El artículo 27 fracción XV párrafo primero de la Cons-

16. Revista. Departamento de Investigaciones Jurídicas. Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Aragón". "Acuerdos de Inafectabilidad, procedimiento para dejarlos sin efecto o para declarar su nulidad". Licenciado Pedro Rodríguez Díaz.



titución, establece: " Las comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten. "

El procedimiento de cancelación o anulación a que nos venimos refiriendo, se iniciará a petición de cualquier particular o núcleo de población que tenga interés sobre el predio o en su defecto, la autoridad Agraria. La solicitud se hará en forma escrita ante la Dirección General de Procuración, -- Quejas e Investigación Agraria, sub-dirección de investiga-- ción Agraria, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, manifestando la causal de nulidad o cancelación del certificado de inafectabilidad. A continuación la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria, sub-dirección de Investigación Agraria, realizará la investigación pertinente para comprobar si la solicitud se encuentra fundada conforme a derecho y si se encuadra a alguna de las hipótesis de cancelación o anulación. Que culminará con su dictamen, en el que manifestará si es o no procedente la cancelación o anulación de que se trata; remitiendo la solicitud, -- los trabajos realizados en la investigación, informes así como su dictamen al cuerpo consultivo agrario, ésta acordará de

recibidas las constancias y celebrará una sesión en la que estudiará el caso y una vez estudiado, dictará un acuerdo en el que expresará si es procedente la cancelación o anulación del certificado en mención y remitirá las constancias a la Dirección General de la Tenencia de la Tierra, en la que de nueva cuenta se estudiarán y analizarán las constancias para comprobar la existencia de alguna causa de nulidad o cancelación, y si dicha hipótesis se adecua a los preceptos jurídicos que se pretenden hacer valer, instaurará el procedimiento administrativo de cancelación o anulación según el caso, y ordenará que se notifique en forma personal al titular del certificado de inafectabilidad. Dicha notificación se hará por conducto de un comisionado de la Dirección General de la Tenencia de la Tierra ( Dirección de inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria; Departamento de nulidad y cancelación, oficina instauración de procedimientos y notificaciones ) para que se constituya al domicilio del titular del certificado para que en forma personal y por oficio de la mencionada dependencia se le emplace, haciéndole saber la instauración del procedimiento administrativo en su contra. En caso de no encontrar al titular, el comisionado solicitará al Presidente Municipal constancias de desavocidad de la persona a que nos venimos refiriendo e indagará su domicilio, en caso de no encontrarlo rendirá su informe a la dependencia mencionada manifestando -

las causas por las que no pudo realizar la notificación ordenada. En esa virtud, la Secretaría de la Reforma Agraria notificará a dicho Titular por edictos, conforme a lo dispuesto por el artículo 315 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en forma supletoria de la Ley Federal de la Reforma Agraria, por disposición del artículo 390 de la propia Ley; para los efectos de que el titular quede sujeto al procedimiento. Una vez que ha quedado sujeto a procedimiento el Titular del predio de mérito y con fundamento en el artículo 419 de la Ley en comento, se fijará un término de treinta días siguientes a la notificación para que rinda sus pruebas y exponga lo que a su derecho convenga. Satisfecho lo anterior la Dirección General de la Tenencia de la Tierra dictará resolución y remitirá el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario quien determinará la procedencia o improcedencia de la cancelación o nulificación del certificado. Posteriormente el Secretario de la Reforma Agraria elaborará el proyecto de resolución y se turnarán los autos a la Unidad de acuerdos Presidenciales de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios para recabar las firmas tanto del Secretario de la Reforma Agraria como del Subsecretario de asuntos Agrarios y por último, con fundamento en el artículo 419 de la Ley en cita se ordenará notificar al Registro Agrario Nacional para que se tilde la inscripción del título cancelado o anulado. Así como la publicación de dicha -

resolución en el Diario Oficial de la Federación.

El objetivo que se persigue con el procedimiento de cancelación o anulación de los certificados de inafectabilidad es el de obligar a los pequeños propietarios a cumplir con la función social que tiene encomendada la pequeña propiedad inafectable y además ajustar sus conductas a lo previsto por la Ley de la materia.

Paralelamente, la Legislación ampara y protege a la pequeña propiedad, buscando incrementar la producción agropecuaria, regula los casos en los cuales los titulares de las tierras que realizan la función social a que están obligados puedan obtener el certificado de inafectabilidad, así vemos que la Ley de la Reforma Agraria establece el procedimiento para obtenerlos.

Se deberá presentar la solicitud dirigida al Secretario de la Reforma Agraria, por conducto de la Delegación Agraria correspondiente ( al Estado de que se trate ), se acompañará a la solicitud, los documentos a que se refiere el artículo 22 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera o los que menciona el artículo segundo del Reglamento de Inafectabilidad Agropecuaria (según sea el caso), lo anterior a efecto de acreditar la propiedad sobre el predio, es decir, las pruebas relativas a justificar los extremos de los artículos 249, 250, 257 párrafo primero, 258 párrafo primero de la

Ley Federal de la Reforma Agraria. Dentro de los diez días siguientes, el Delegado Agrario mandará inspeccionar el predio para comprobar la veracidad de las pruebas aportadas y especialmente justificar si se encuentra en explotación. Transcurrido dicho plazo citará a los núcleos agrarios ubicados -- dentro del radio legal de afectación y a los propietarios colindantes de las fincas para que dentro del término de veinte días manifiesten lo que a su derecho importe.

Con los documentos aportados, y los alegatos que se hubieren formulado dentro del plazo para el efecto concedido, se formará expediente el que se remitirá junto con la opinión del Delegado Agrario, a la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de los quince días siguientes.

Recibido el expediente por la Secretaría de la Reforma Agraria, el Secretario se cerciorará que el solicitante no tiene inscrita en el Registro Agrario Nacional otra propiedad cuya superficie sumada a la del predio del que se solicita el certificado de inafectabilidad, no rebasa la extensión de la pequeña propiedad, revisará el expediente y con base en los documentos que obran en él, así como con la opinión de la Dirección General de la Tenencia de la Tierra y de la Comisión Agraria Mixta ( artículo 12 fracción III ), determinará la -- procedencia del certificado solicitado y esta determinación -- si es favorable por haberse reunido los requisitos que al ---

efecto previenen los artículos 249, 250, 251, 257 párrafo primero, 353 y 354 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, expedirá el certificado ordenando su inscripción en el Registro — Agrario Nacional, con apoyo en los artículos 27 fracción XV de la Constitución General de la República y 10 fracción IX de la Ley Federal de la Reforma Agraria; asimismo se ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe señalar que, para la obtención de la declaratoria de inafectabilidad el interesado o pequeño propietario debe reunir los requisitos que establece la Ley de la Reforma Agraria, mismos que varían de acuerdo al tipo de explotación — ( agrícola, ganadero y agropecuario ), al que se dedique el — predio, los cuales son los siguientes:

Requisitos para la obtención de certificados de inafectabilidad agrícola: que el predio se encuentre en explotación; que se encuentre dentro de los límites señalados por la ley; — llenar una solicitud en forma individual de inafectabilidad; — deberá acreditar la propiedad o comprobar su posesión con documentos; datos del Registro Público de la Propiedad donde se encuentre inscrito su predio; plano con copias heliográficas del predio y en caso de estar casado, deberá acreditar el régimen — conyugal al que está sujeto.

Requisitos para la obtención del certificado de inafectabilidad ganadera: además de los requisitos para la obtención

del certificado antes mencionado, deberá tener asimismo constancia expedida por la autoridad municipal en donde se acredite la antigüedad de la explotación; registro de la marca o el fierro; constancia de la Comisión Agraria Mixta que determine el coeficiente de agostadero; lista y documentación que corresponda al número de ganado de que sea propietario y constancia de que la negociación ganadera constituye una unidad de explotación.

Para la obtención del certificado de inafectabilidad agropecuaria, deberá reunir, además de los establecidos para los dos anteriores tipos de explotación, los siguientes: delimitación del plano y la comprobación mediante los documentos relativos, de cual será la zona destinada al cultivo de forrajes y cual la porción relativa a tierras de agostadero para fines ganaderos.

4.- Aun cuando el artículo 27 Constitucional en su párrafo tercero habla del desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación y su fracción XV de la inafectabilidad de la misma, encontramos en la realidad que no se dan facilidades para su desarrollo y si, muchos motivos para que el pequeño propietario viva en constante zozobra pensando en que un mal informe rendido por los comisionados para investigar la procedencia de una acción agraria, traiga como consecuencia la pérdida de su patrimonio.

Debemos considerar que en muchos casos el titular de un predio declarado inafectable deja de explotarlo por causas no imputables a él, por estar supeditado a los medios de producción consistentes en: tierra, trabajo y capital; los que analizados de una manera estricta se puede establecer que en cuanto a los dos primeros factores si están a su alcance, no así el tercero de ellos, el que no depende de dicho Titular lo que trae como consecuencia que no pueda adquirir maquinaria, semilla mejorada, y en general todo lo necesario para una mejor producción ya sea agrícola o ganadera y por ende, como antes se dijo, no puede explotarlo tal como lo ordena la Ley de Reforma Agraria.

La mayoría de los propietarios del País tienen por lo menos una acción agraria instaurada pidiendo esa tierra que mucho trabajo le costó adquirir; y también la mayoría carece del tan ansiado certificado de inafectabilidad que le



da el derecho para poder recurrir al Juicio de Amparo en contra de resoluciones que lo afectaran.

Ante esta situación de incertidumbre en que viven día con día los agricultores y ganaderos, ilógico es pensar que se invierta en obras para convertir tierras de temporal a tierras de riego, en la compra de sementales para mejorar la raza en general, aumentar la producción.

Es urgente que se agilicen los trámites para la obtención de los certificados de inafectabilidad ya instaurados y se admitan nuevas solicitudes.

Los pequeños propietarios tienen un gran interés en obtener su certificado de inafectabilidad, ya que piensan con razón, que éste les dará la seguridad de que el predio no les será afectado por ninguna acción agraria que se intente; el campesino Mexicano conciente de las necesidades de alimentación y vestido que existe en nuestra República, le interesa producir para evitar la importación de productos básicos del exterior; le interesa elevar el nivel de vida de su familia y sobre todo vivir en un régimen de derecho en donde cada quien respete lo ajeno.

Todo lo anterior tiene como finalidad elevar el nivel económico de los campesinos, puesto que al existir un mayor ofrecimiento de empleos por parte de los pequeños propietarios, quienes al tener seguridad en sus propiedades, elevarán las inversiones en sus predios lo que redundará en el aumento

en la producción, con el consiguiente beneficio local, regional, estatal y aún, el Nacional.

CAPITULO CUARTO.

## CAPITULO CUARTO

## REFORMA AGRARIA

1.- Que es Reforma Agraria. 2.- Resultados Obtenidos.

1.- " Como concepto abstracto, una reforma agraria se define sencillamente: la modificación de las formas de tenencia de la tierra que estorban el desenvolvimiento de las actividades agropecuarias. " ( 1 7 )

Fernández y Fernández la define como: " Un proceso - dirigido de cambios en la estructura de la tenencia de la tierra con la finalidad de facilitar el desarrollo y promover el bienestar social. " ( 1 8 )

" Redistribución de la tierra, tendiendo al reparto - equitativo de ella entre los que habitualmente se ocupan de - su cultivo y aprovechamiento. " ( 1 9 )

De las definiciones anteriores, podemos derivar que - en México la Reforma Agraria no ha concluido; como dije al --

17. Durán, Marco Antonio. Acotaciones para una definición de la Reforma Agraria en México. Publicado en la Revista Aportes. 22 de octubre de 1971. Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales. París-Francia.
18. Fernández y Fernández, Ramón. Economía Agrícola y Reforma Agraria. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México 1965. p. 104.
19. Fernández y Fernández, Ramón. Ob. Cit. p. 128.

principio de este trabajo, ya queda poca tierra por repartir y ahora agrego que lo que considero como la primera etapa de la Reforma Agraria, o sea la distribución, en un futuro muy - próximo quedará terminada y habremos de enfrentarnos a la segunda que será el desarrollo, misma que permitirá elevar el - nivel social del campesino, porque una Reforma Agraria que no eleva el nivel de vida de la población campesina, no creará - una estructura sólida y estable de tenencia de la tierra y -- por tanto, no logrará a la postre la paz social ni el bienestar espiritual que se proponía.

Nuestra Reforma Agraria debe ser pacífica, constructiva y progresista. Deberá tender hacia la corrección de los - defectos que se encuentren en la vigente estructura de la tenencia de la tierra; pero sin tener un sentido demoleedor, antes al contrario, con preocupación especial por conservar lo que se considera bueno en un régimen de tranquilidad y garantías. No se trata de desencadenar una revolución sino de hacer una Reforma Agraria.

La posesión de un pedazo de tierra, ejerce influencia psicológica favorable sobre el campesino, contribuyendo a su tranquilidad y a su buen comportamiento. Atado a un patrimonio, elude los actos antisociales mucho mas cuando ese patrimonio no existe. El poseer la tierra es un valioso factor de la paz social y también de estabilidad política; el campesino

sin tierra, es fácil víctima de las prédicas demagógicas.

Por lo anterior, podemos asentar que los móviles que persigue una Reforma Agraria progresista, no deben ser solamente de carácter político, sino sobre todo, económico y social.

Considero que la Reforma Agraria es: La Institución - que tiene como finalidad estructurar radicalmente los sistemas de tenencia y explotación del campo para bienestar de la sociedad.

En la actualidad nos encontramos en un punto tal en - que es conveniente dejar de pensar en poner la tierra en manos del mayor número posible de gente, porque si bien haciendo esto hemos mantenido una paz social y una estabilidad en las Instituciones, nuestra producción ha disminuído y el campesino permanece en la pobreza, porque hemos olvidado los objetivos de aumentar la producción y elevar el nivel de vida del trabajador del campo, que son los fines de la Reforma Agraria.

Ahora bien, como primer objetivo de una Reforma Agraria encontramos las modificaciones y aboliciones de las formas perjudiciales de tenencia de la tierra; el latifundio en cualquiera de sus formas ( económico, social, natural, ejidal ), y el minifundio.

El latifundio económico, es la finca de superficie -

grande, mal explotada, en la que concurren en forma desequilibrada los factores de producción: tierra, trabajo, capital y organización, de tal manera que la tierra es abundante; el capital particularmente escaso, el trabajo que en ella se aplica también suele ser escaso y deficiente la organización. Podemos decir que latifundio económico es " la gran propiedad - con pequeña empresa " . ( 2 0 )

El latifundio social. Una gran explotación puede no tener defectos desde un punto de vista económico, por estar - eficientemente dirigida y administrada; pero puede tenerlos y grandes, desde un punto de vista social; entonces no es ya un latifundio económico sino un latifundio social, claro está -- que pudiera ser ambos a la vez.

Precisando el concepto de latifundio social, podemos decir que éste consiste en " la extensión desorbitada, excesivamente grande tierra en manos de una sola persona o empresa" ( 2 1 ) .

El latifundio natural, es aquel en que los cultivos - no se practican, no por falta de capacidad para una buena administración o por falta de capital, sino que no se explotan porque las posibilidades de intensificación son sumamente limitadas cuando las tierras son muy poco fértiles.

20. Fernández y Fernández, Ramón. Ob. Cit. p. 130.

21. Revista. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Veracruzana. Septiembre 1983. Licenciado Maximino Reyes Velasco. p. 74.

El latifundio ejidal, podemos decir que es aquel que se forma cuando las tierras que se dotaron para un grupo de - campesinos, solamente se usufructúan por un número muy reducido.

El minifundio, es aquella superficie de terreno que - por su magnitud resulta incosteable económicamente de trabarse, puesto que no permite la introducción de maquinaria y difícilmente da para el sustento de su propietario.

La palabra latifundio proviene del latín: Latus, arco, y Fundus, finca rústica.

\* En la terminología agraria se considera el latifundio como la propiedad rústica que por su dilatada extensión, mas comunmente dedicada a la agricultura extensiva, permitía la existencia del peonismo, es decir, la explotación del trabajo del peón asalariado, que generalmente vivía dentro de - los límites de la propiedad.

El latifundio constituye la forma defectuosa del fundo agrario, caracterizada generalmente por la existencia de - una superficie predial relativamente excesiva con manos de - obra asalariada a veces con escasos bienes de capital y servicio; de ínfima organización y cuyo rendimiento es siempre exiguo, lo que impone formas de vida y de trabajo anómalas."<sup>(22)</sup>

Ennumeradas las formas de tenencia de la tierra que -

22. Luna Arroyo, Antonio y otro. Diccionario de Derecho --- Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México 1982. primera edición. p. 446.



constituyen obstáculos para una Reforma Agraria, debemos pugnar porque éstas sean destruidas y dar paso así a una política encaminada a encontrar la mejor forma de aumentar la productividad y el nivel social del campesino.

No basta la entrega de la tierra para resolver el problema agrario, lo importante es hacer producir más y mejor a la tierra, acelerando el proceso de industrialización de sus productos.

2.- A setenta y cinco años de iniciada la Reforma Agraria, los resultados no son satisfactorios, el tipo de agricultura que se practica se caracteriza por un bajo índice de productividad, mismo que se traduce en una incapacidad para satisfacer las necesidades mínimas de la familia campesina.

La parcela o el minifundio, la mayoría de las veces no dan lo suficiente para alimentarse y necesariamente su titular tiene que complementar sus ingresos. Se trata de trabajar como asalariado, lo hace en desventaja, ya que el número de campesinos y ejidatarios en situación parecida, es mucho mayor al número de empleos ofrecidos; el crecimiento demográfico no va aparejado al crecimiento industrial y al ser aquel mayor, da como consecuencia que en la periferia de las ciudades se encuentren grupos de campesinos desesperados por no obtener lo indispensable para satisfacer sus necesidades elementales en el campo y dispuestos a trabajar en el servicio doméstico o en otra actividad servil, dando pie a la sub-ocupación.

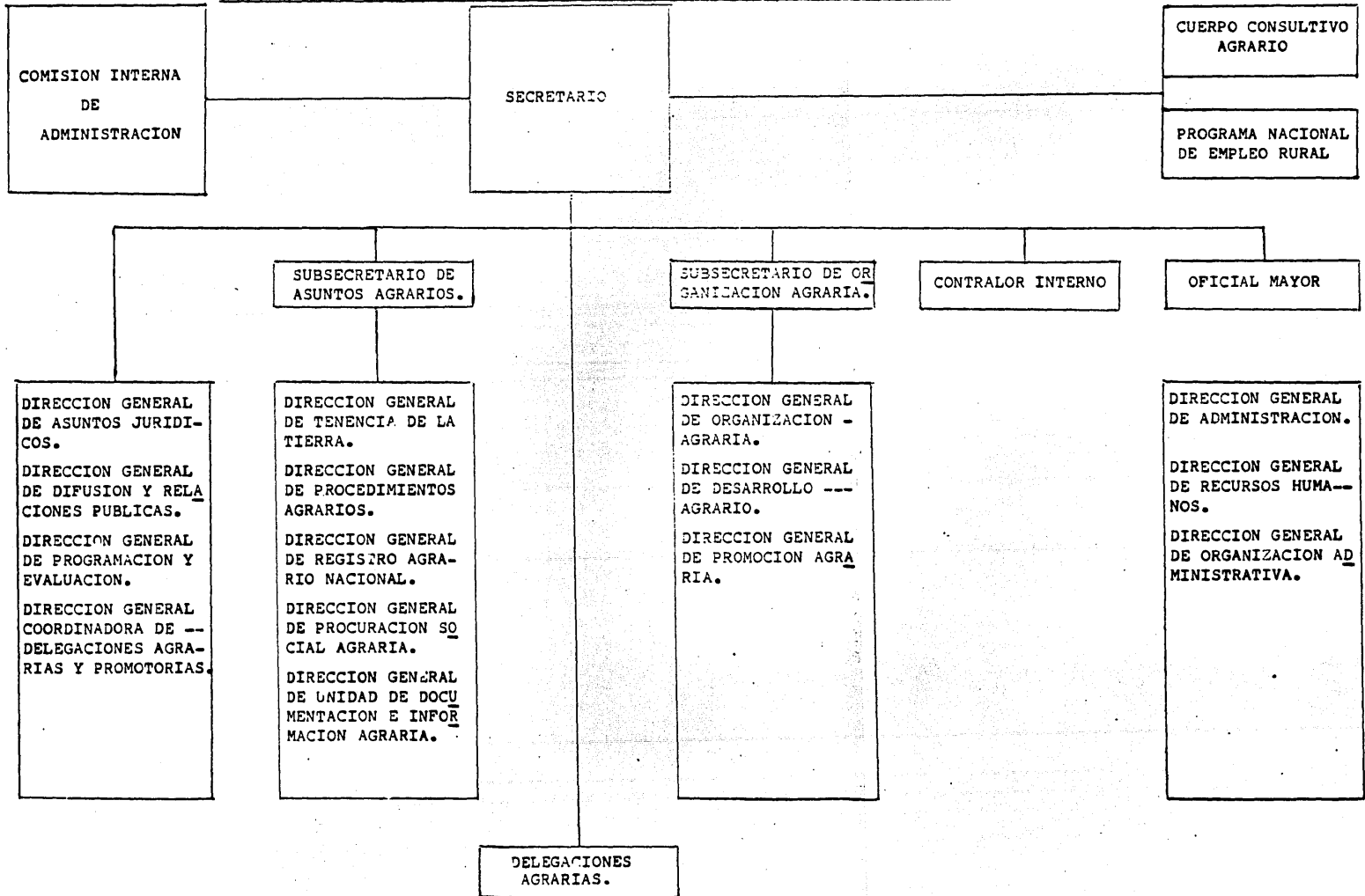
La emigración es otro problema al que se le busca una pronta solución y considero que esta puede ser la industrialización de los productos agrícolas en el campo; el hecho de que la producción agrícola haya disminuído se debe por una parte al ausentismo (motivado por la falta de ayuda para tra

bajar ) y por la otra, por la falta de inversión en el campo debido a la poca seguridad en la tenencia de la tierra.

Hay que agregar que en este proceso de reparto de tierra otros de los factores que influyen para que la producción se encuentre muy por debajo de lo deseado son: la burocratización en el trámite para que el núcleo de población ya dotado de teoría, entre a ocupar la superficie con que se le benefició en la realidad y la principal causa es la falta de educación para comprender el problema del campo.

La organización y estructuración de la Secretaría de la Reforma Agraria ha cambiado de acuerdo a las necesidades - que exige nuestro país; el C. Presidente de la República, como máxima autoridad agraria, en ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios de orden administrativo -- ( agrario ), contará con la Secretaría de la Reforma Agraria, misma que se forma de la siguiente manera:

## SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. DIAGRAMA ESTRUCTURAL DE ORGANIZACION.



CAPITULO QUINTO.

## CAPITULO QUINTO

## EL PROBLEMA DE LA PRODUCCION Y SUS POSIBLES SOLUCIONES.

Es conocida y evidente la situación de pobreza que --- existía en el campo, también es de sobra conocida la poca producción que en cultivos básicos se ha obtenido en los últimos años, ya quedaron atrás los días en que México exportaba grandes cantidades de maíz, algodón, trigo y otros productos; ahora nos vemos en la necesidad de importar esos productos con un natural demérito en nuestra economía.

La producción agropecuaria Nacional poco a poco ha venido disminuyendo, en tanto que el número de habitantes ha aumentado en forma bastante rápida, aquella ha sido insuficiente para satisfacer las necesidades de aproximadamente ochenta millones de mexicanos.

A pesar de que el 40.5% de la población del País se dedica a la agricultura, un gran porcentaje lo hace por falta de otras ocupaciones alternativas, ya que al carecer de los medios suficientes para elevar su producción, prefieren trabajar en la industria, pero al encontrar en ésta que hay un exceso de mano de obra, vuelven a su pedazo de tierra a producir lo que puedan con tal de subsistir.

El sector campesino constituye el mayor problema para

el desarrollo de México, porque no obstante los progresos logrados en educación, electrificación, comunicación, salubridad, etcétera, es en las áreas rurales, donde son más agudos — el analfabetismo, la insalubridad, la desnutrición y, en general, el bajo nivel de vida. En consecuencia, son los problemas de esta clase social, los que urge resolver, buscando soluciones tanto en el sector agropecuario como fuera de él.

Hay quienes opinan que " es necesario un viraje en la actitud asumida por el Gobierno ya que ha contribuido a la pasividad del campesino cuya capacidad creadora se ha inhibido — con la intervención exagerada en sus negocios y con la usurpación casi completa de sus facultades de decisión ". ( 2 3 )

Difiero de esta opinión porque dadas las situaciones — de pobreza e ignorancia en la que se encuentra la mayoría de — los campesinos, es urgente una mayor intervención del Gobierno la cual debe tender a estimular la iniciativa y los esfuerzos de los agricultores, a destruir las barreras de la naturaleza y a formar estructuras de tenencia progresista, así como no — coartar la libertad de determinación de éstos sobre la manera de manejar sus empresas.

La ayuda que el Gobierno puede prestar al campesino — puede ser muy variada, pero para redondear ideas haré una enumeración escueta de las principales formas en que se llevaría beneficio al campo:

23. Durán, Marco Antonio. Ob. Cit. p. 13.

I.- Destruyendo el latifundio en cualquiera de sus -- formas, dictando medidas para romper las grandes extensiones territoriales , estableciendo así como preservando la pequeña propiedad.

II.- Delimitando la superficie de cada ejido y hacienda de investigaciones veraces de usufructo parcelario, para mejor aprovechamiento de la tierra.

III.- Prestando servicios agrícolas: a) investigación científica y técnica; b) divulgación y enseñanza agrícola; c) fomentar las asociaciones cooperativas de producción y d) dictar normas eficaces de sanidad agrícola y ganadera.

IV.- Construyendo obras de riego y otras tendientes -- al mejoramiento de tierras, industrializando los productos -- agrícolas y conservar mediante una buena administración, dichas obras.

V.- Otorgar certificados de inafectabilidad con mayor eficacia y cuidando que los predios amparados por éstos, sean respetados.

VI.- Regulando y sosteniendo los precios de los productos y señalando los de garantía en cada ciclo con anticipación al período de preparación de la tierra.

VII.- Controlar la producción para que no se sature -- el mercado y buscar nuevas áreas de consumo.

VIII.- Otorgar créditos y seguros oportunos, reduciendo



do o facilitando el pago de los adeudos.

En el capítulo anterior manifesté estar de acuerdo — con el reparto que se debe hacer de todos los latifundios que aún existen en el País, pues ya conocemos el daño que han hecho desde la conquista hasta nuestros días, considero que la mayoría de los mexicanos estamos de acuerdo en que la concentración de grandes extensiones de tierra en manos de unos pocos ( latifundistas ) es perjudicial para la mayoría; por esto el latifundismo en cualquiera de sus formas debe ser erradicado.

Señalo que el Gobierno debe intervenir protegiendo la pequeña propiedad e inclusive fomentándola, porque así sus dueños podrán invertir en los mismos y por tanto aumentar la producción agrícola o ganadera incrementando así la producción Nacional para el bienestar social.

Al decir que el Gobierno debe ayudar ( por conducto — de la dependencia que corresponda ) a deslindar las superficies con que los núcleos de población sean dotados, lo hago — porque considero que mientras los campesinos, pequeños propietarios o de otro tipo no tengan debidamente marcados sus linderos ni sus colindancias, traerá como consecuencia pugnas o conflictos entre sus vecinos y no tendrá la tranquilidad para trabajar en sus tierras.

" Cada vez mas, el progreso de la agricultura depende

menos de la experiencia acumulada por los agricultores y --- transmitida de una generación a otra. Cada vez mas el avance agrícola se basa en una labor organizada, en que se emplean - métodos científicos donde laboran hombres de ciencia " . (2 4)

Por lo general el hombre del campo no dispone de me-- dios económicos para llevar un trabajo de investigación en su tierra, y por eso el Gobierno quien debe intervenir cubriendo esa deficiencia y cargando a los gastos para difundir los resultados de esos trabajos. La asistencia técnica se nutre -- por los resultados acumulados de la investigación y tiene co-- mo objetivo ayudar a cada agricultor a emplear los mejores mé todos económicamente aconsejables para lograr una más alta -- producción, mismos que también deben divulgarse.

El Gobierno debe pugnar por la formación de cooperati vas y velar continuamente por el éxito de éstas ya que facil-- mente se puede desvirtuar el sentido de las mismas, las coope rativas o el trabajo colectivo traen muchos beneficios, desde la eliminación de los intermediarios, hasta la compra de semi lla, fertilizantes y maquinaria a mas bajo precio.

Desgraciadamente el campesino es muy individualista y se siente mucho mas satisfecho cuando posee un patrimonio in-- dividual que cuando participa en un patrimonio de carácter co lectivo.

24. Fernández y Fernández, Ramón y otro. Política Agrícola. Fondo de Cultura Económica. México 1969. p. 95.

Un hecho innegable es el que las tierras que mas producen son las que reciben el beneficio del riego, pero dado - lo costoso de las obras, es solamente el Gobierno Federal --- quien las puede realizar, cubriendo su inversión con un aumento en el ingreso Nacional. Este tipo de obras deben proliferar ya que así se satisfacería la demanda de agua que muchos campesinos carecen, para poder aumentar su producción.

La industrialización de productos agrícolas podrían - venir a ser otra forma en que el problema del campo se atenuara y para esto el Gobierno debe dar facilidades y fomentar la creación de industrias en el campo, como pueden ser: empacadoras de alimentos y conservas, elaboradoras de aceite, productoras de papel, etcétera, es decir, industrias transformadoras de materias primas de productos agrícolas y que daría empleo a campesinos.

• Ya quedó explicado en el capítulo tercero la conve--- niencia de otorgar el mayor número de certificados de inafectabilidad a los pequeños propietarios que llenen los requisitos que exige la Ley para ser titular del mismo. Entre mas - pequeños propietarios tengan su certificado, mas se invertirá en el campo de éstos, pues teniendo la seguridad de que no se rán privados de sus posesiones harán obras de mejoramiento en sus tierras y traerá como consecuencia que elevarán la producción .

Es necesario que el Gobierno intervenga controlando - la producción para evitar que en un momento dado muchos campesinos se dediquen al mismo cultivo, ya que esto podría resultar perjudicial para su economía familiar, pues se puede llegar a rebasar la demanda y por lo tanto a disminuir el precio. Ahora bien, si esto sucede se debe buscar mercados nuevos, dentro y fuera del País, para ese excedente.

El anunciar los precios de garantía con antelación al período de preparación de la tierra y sostener dichos precios como mínimo, puede ser una medida atrayente para que el campesino prefiera cultivar un producto en especial ( producto que debe tener una alta demanda ) y no el que cultivaba por costumbre.

La importancia que se concede a la producción agrícola como base de muchas otras actividades económicas, y como medio de vida de casi la mitad de la población, justifican la intervención del Estado otorgando créditos por conducto de -- los Bancos Nacionales.

Quise dejar para el final lo que considero es la mejor solución para terminar el problema de la falta de producción en el País, no solamente porque ésta ayudará a los campesinos a obtener mayores ingresos, sino porque será la que vendrá en última instancia a resolver todo el conjunto de hechos que dificultan que los pequeños propietarios y los comuneros

eleven su nivel social y económico; me refiero a la educación.

**C O N C L U S I O N E S .**

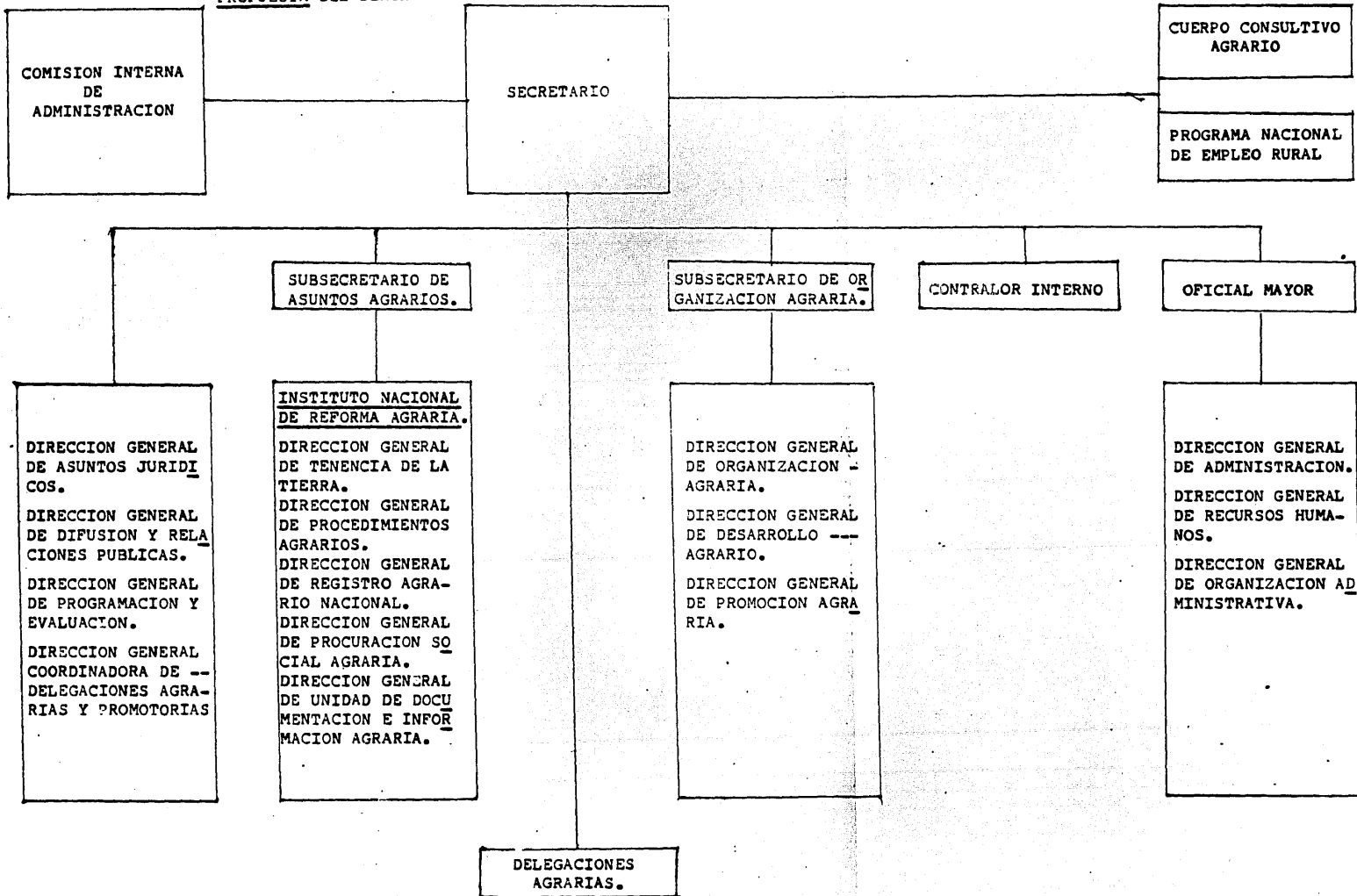
## C O N C L U S I O N E S

1.- El Gobierno Federal debe tener mayor ingerencia en el campo, la que debe ser sistematizada y programada para evitar la burocratización, creando un organismo de estudio -- con facultades para resolver los problemas relativos a los diferentes regimenes de tenencia de la tierra que dependerá del Subsecretario de Asuntos Agrarios, a este organismo se le podría llamar Instituto Nacional de Reforma Agraria, con diferentes direcciones en cada uno de los Estados de la República; dándose participación tanto a representantes ejidatarios, pequeños propietarios y comuneros, junto con los representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria para que intervengan en las resoluciones de los problemas que se traten.

Dentro de las atribuciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria se encontrarían todas las tendencias a elevar el nivel social y económico de los campesinos, proporcionando personal competente para otorgar asesoría en relación a la -- producción, para implantación de cooperativas, centros de capacitación, adiestramiento agropecuario, así como asesoría jurídica eficiente.

En una forma gráfica el Instituto Nacional de Reforma Agraria quedaría dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria en el siguiente nivel:

PROPUESTA DEL DIAGRAMA ESTRUCTURAL DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.





2.- Implantar un servicio social en el campo para que en cursos que al efecto se impartan por profesionistas se logre un mejoramiento a la producción; así como lo relativo a la concientización del campesino a conservar en explotación la tierra, con conocimiento de las sanciones que establece la Ley para aquellos que dejan de cultivarla.

3.- En virtud de que los certificados de inafectabilidad proporcionan seguridad a sus titulares, pugnar para que el procedimiento establecido sea en su tramitación más expedito, y, así lograr la finalidad que se propuso el Legislador al decretarse que su expedición fuera a cargo del Secretario de la Reforma Agraria y asimismo, dar a conocer el procedimiento y requisitos para su obtención.

4.- Fomentarse las cooperativas y tratar que los pequeños propietarios trabajen éstas en forma colectiva, ya que así lograrán disminuir sus costos de producción al comprar a mas bajo precio los implementos de producción, como son: semillas, fertilizantes, insecticidas, maquinaria, etc.

5.- El Estado debe crear empresas productoras de implementos agrícolas, haciendo posible la adquisición de éstos por parte de los campesinos y pequeños propietarios, a bajo

costo y con facilidades de pago para que puedan desarrollar sus labores con la técnica y maquinaria adecuadas a la explotación de que se trate.

6.- Se debe poner especial atención para que los distintos expedientes que obran en la Secretaría de la Reforma Agraria, se les dé una pronta tramitación, resolviéndolos y ordenar sus ejecuciones, ya que esto traerá como consecuencia que todos aquellos predios que se encontraban en conflicto — por lo mismo sin explotar, se trabajen y no se pierdan horas de trabajo, lo que redundará en beneficio del país.

7.- El hecho de crear y fomentar la implantación de empresas en el campo que se dediquen a industrializar los productos agrícolas, resolvería en mucho el problema de las gentes desocupadas, y además evitaría el abandono de la tierra — al crearse nuevas fuentes de trabajo.

8.- Debemos pugnar para que la pequeña propiedad tenga las mismas garantías que el ejido, y así darle una mayor seguridad al pequeño propietario en cuanto a sus propiedades.

**BIBLIOGRAFIA**

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

## I.- LEGISLACION:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Septuagésima Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.

Ley Federal de Reforma Agraria. Librería Teocalli.-- México, 1985.

Nueva Legislación de Amparo Reformada. Cuadragésima Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

Reglamento para la expedición de Certificados de --- Inafectabilidad Agropecuaria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 1973.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma -- Agraria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1980.

## II.- JURISPRUDENCIA:

Tesis de Ejecutorias. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1975. Tercera Parte. Segunda Sala. México, 1975.

## III.- DOCTRINA:

Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.

Cossío Villegas, Daniel. Historia Mínima de México.

Quinta Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1980.

De Ibarrola, Antonio. Derecho Agrario. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.

González Roa, Fernando y otro. El Problema Rural de México. Ediciones EUFE, S.A. México, 1981.

González de Cossío, Francisco. Historia de la Tenencia y Explotación del Campo Mexicano. Primera Reimpresión. Tomo I. Editorial Mexicana, S.A. México, 1981.

Hinojosa Ortiz, José. El Ejido en México, Análisis Jurídico. Unica Edición. Editorial Mexicana, S.A. México, 1983.

Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. ( Sinopsis Histórica ). Tercera Edición. Editorial Limasa. México, 1978.

López Rosado, Diego G. Curso de Historia Económica de México. Primera Reimpresión. Textos Universitarios. México, 1981.

Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.

Luna Arroyo, Antonio y otro. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.

Manzanilla Schaffer, Víctor. Reforma Agraria Mexicana. Segundo Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.

Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Décima Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A. - México, 1982.

Noriega, Alfonso. Lecciones de Amparo. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.

Rea Moquel, Alejandro. México y su Reforma Agraria - Integral. Editorial Libros de México, S.A. México, 1962.

Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Décima Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982

Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Décima Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.

#### IV.- DOCUMENTOS Y REVISTAS:

Durán, Marco Antonio. Acotaciones para una Definición de la Reforma Agraria en México. Revista "Apogtes " . 22 de octubre de 1971.

Revista de México Agrario. Volumen I. Noviembre-Diciembre. 1967.

Revista. Departamento de Investigaciones Jurídicas. Escuela Nacional de Estudios Profesionales " Aragón " " Acuerdos de Inafectabilidad, Procedimiento para dejar sin efecto o para declarar su nulidad " .

Revista. Instituto de Investigaciones Jurídicas. --- Universidad Veracruzana. Septiembre, 1983.

Fernández y Fernández, Ramón. Economía Agrícola y Reforma Agraria. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México, 1965.

Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916---1917. Tomo I. México, 1960.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. Tomo VII. México, 1984.

Diarios Oficiales de la Federación. 23 de Mayo de --- 1985. 31 de Mayo de 1985. 17 de Enero de 1984.