

*La presente tesis fue elaborada en el Seminario de
Derecho Agrario de la Facultad de Derecho bajo la
dirección del LICENCIADO RAÚL GARCÍA LEMUS.*



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

*Para la razón de mi vida e infinita adoración, mi esposa:
señora ANA MARÍA CABALLERO DE GARCÍA ya que
con su ayuda moral llegué a la culminación del pre-
sente trabajo.*

Con devoción y cariño a la memoria de mi padre:

SR. PORFIRIO GARCÍA AQUINO.

Con cariño y respeto a mi madre:

SRA. JUANA HERNÁNDEZ VDA. DE GARCÍA.

*Con estimación y cariño, a mi hermano,
el Ing. Petrolero:*

ELÍAS GARCÍA HERNÁNDEZ.

Con estimación a su esposa:

SRA. JUANA GARMA DE GARCÍA.

Con gratitud y estimación a los señores:
GRAL. DE DIV. DON JOSÉ GÓMEZ HUERTA.
DON LORENZO BASULTO JARAMILLO.

Con estimación:

*Al C. Procurador Gral. de Justicia del
Dto. y TT. Federales,*

LIC. GILBERTO SUÁREZ TORRES.

*Al C. Director General de
Investigaciones:*

LIC. FERNANDO ORTIZ DE LA PEÑA.

Con estimación, a mi amigo:

LIC. MARIO RUIZ MORENO,

*Delegado Político del Departamento del
Distrito Federal en Cuajimalpa.*

Con estimación a mi amigo y compañero

LIC. OSCAR CASO VILLA.

A mi tierra natal,
IXTLÁN DE JUÁREZ, OAXACA.

A mis paisanos, de la Sierra de Juárez.

Mi más profundo agradecimiento al
LIC. ALVARO MORALES JURADO,
Que con su consejo y dirección hizo
posible la realización de este trabajo.

INTRODUCCION

Cuando un movimiento revolucionario nace de la entraña misma del pueblo, transforma todas las estructuras sociales y, como resultado de las nuevas formas, surge la necesidad de crear regímenes jurídicos para regularlas. Así ocurrió con la revolución de 1910, que al transformar la economía básica del país mediante la reforma agraria, dió nacimiento —en su forma actual, desde luego— a la rama del derecho público denominada Derecho Agrario.

Si otras ramas del derecho (civil y penal por ejemplo), no obstante su existencia de siglos, continúan renovando sus instituciones, con mayor razón, tiene que hacerlo una de creación moderna. En el caso del Derecho Agrario, sus principios e Instituciones se encuentran en períodos de adaptación a los sistemas para los cuales fueron creados; es decir, no tienen aun la tradicionalidad secular de los correspondientes a las demás ramas del derecho. Por ello, más que de renovación, cabe hablar de desarrollo, de perfeccionamiento de sus instituciones jurídicas.

Toca a las generaciones postrevolucionarias, el deber de contribuir a ese perfeccionamiento de las nuevas estructuras. Para cumplir con esta obligación, en la medida que me corresponde, elaboré la presente tesis. Si el propósito excedió los alcances intelectuales del autor, la bondad de la intención ha de justificarnos.

De las instituciones jurídicas de más reciente creación, es la **inafectabilidad** una de las que revisten mayor interés. Por su trascendencia, es también una de las que requieren una reglamentación más cuidadosa. No obstante, la norma reglamentaria

en relación con el tema de tesis y exponemos las conclusiones deducidas del estudio hecho en el capitulado expuesto.

Como se verá, nos concretamos a señalar deficiencias. Proponer los medios para suplirlas, excede los límites de nuestra experiencia jurídica.

CAPITULO PRIMERO

REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE INAFECTABILIDAD

a) Reformas constitucionales. b) Repercusiones de las reformas en el Código Agrario. c) Reglamento de 23 de septiembre de 1948. d) Anticonstitucionalidad del Reglamento.

CAPITULO PRIMERO

REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE INAFECTABILIDAD

a) Reformas constitucionales. b) Repercusiones de las reformas en el Código Agrario. c) Reglamento de 23 de septiembre de 1948. d) Anticonstitucionalidad del Reglamento.

a) **Reformas constitucionales.**—La inafectabilidad tiene su origen en la Constitución Política de 1917; al mismo tiempo que esta Carta Magna otorga facultades a los núcleos de población carentes de tierra para solicitarla de las extensiones colindantes, se concede el respeto constitucional a la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Si bien los diversos planes revolucionarios que precedieron a nuestra actual legislación agraria, mencionan el problema agrario, lo cierto es que, ni lo entendieron, ni mucho menos supieron cómo resolverlo.¹ En tales condiciones, es imposible encontrar en ellos criterio alguno de inafectabilidad. Así por ejemplo, el "Plan Político y Social" proclamado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y por el Distrito Federal, en su artículo 14 establecía: "Todos los propietarios que

1 Sobre este punto están acordes autores como: Roberto Mac-Lean y Estenos, "La Revolución de 1910 y el Problema Agrario de México"; Lucio Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario de México"; Angel Caso, "Derecho Agrario".

tengan más terrenos de los que pueden o quieran cultivar están obligados a dar los terrenos incultos a los que los soliciten". Como se ve, con disposiciones tan generales, como empíricas e ingenuas como la transcrita, se pretendía resolver un problema tan complicado y secular como el agrario.

"El Plan de Chihuahua" en su artículo 35, fracción I, disponía: "Reconocimiento de la propiedad a los poseedores pacíficos por más de veinte años"; y en la fracción V: "Expropiación por causa de utilidad pública, previo avalúo a los grandes terratenientes que no cultiven habitualmente toda su propiedad y las tierras así expropiadas se repartirán para fomentar la agricultura intensiva". Está por demás hacer resaltar la incomprensión de la cuestión agraria por parte de quienes pretendían resolverla; las disposiciones mencionadas son explícitas y claras al respecto.

En el mismo sentido los demás planes nacidos del movimiento revolucionario de 1910, entre los cuales destacan los conocidos como de Ayala y de San Luis. Este último, formulado por Francisco I. Madero, pretendía la revisión de los fallos y disposiciones mediante los cuales se había despojado de sus tierras a las comunidades indígenas, a fin de devolvérselas a sus antiguos propietarios pero, decía expresamente en su artículo 3o., "Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo". Criterios tan erróneos como éste, son reveladores por sí mismos, pero lo que viene a reforzar la idea de que Madero no llegó a comprender el problema agrario, es la comunicación escrita enviada por él mismo al periódico "El Imparcial" y publicada en el número correspondiente al 27 de junio de 1912. Tal escrito dice textualmente:

"Desde que fui investido por mis conciudadanos cuando fui nombrado para el cargo de Presidente de la República, no me he ocupado de refutar las versiones contradictorias que circulan en la prensa en la que con frecuencia se hace referencia a ofrecimientos que he hecho y que he dejado de cumplir. Pero con

tanta frecuencia han repetido algunos periódicos y muy especialmente el que usted tan acertadamente dirige que en las promesas de la revolución figuraba el reparto de tierras al proletariado y se ofreció la división de los latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicio de las clases menesterosas, que quiero de una vez por todas rectificar esa especie. Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis y todos los discursos que pronuncié antes y después de la revolución, así como los programas de gobierno que publiqué después de las convenciones de 1910 y 1911, y si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decirme que no he cumplido mis promesas. Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente. El mismo discurso que ustedes comentan, tomando únicamente una frase, explica cuales son las ideas del gobierno. Pero una cosa es crear la pequeña propiedad por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual no he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas".²

La reacción producida por actitudes como la de Madero, dió lugar al "Plan de Ayala" de 28 de noviembre de 1911 que se inclinó por la restitución y el reparto de tierras como única solución al problema.

La Ley del 6 de enero de 1915, constituye el primer esfuerzo legislativo por dar solución al problema agrario. Debida a Don Luis Cabrera, fue promulgada en cumplimiento de lo prometido en el "Plan de Veracruz" de 12 de diciembre de 1914. En la exposición de motivos se resume la historia del problema agrario de México y concluye con la conveniencia de restituir los ejidos por justicia y de dotar por necesidad, tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas, facultándose para tal efec-

2 Citado por Dionisio Vera Casanova en su tesis profesional intitulada "Estudio Jurídico de la Pequeña Propiedad Agrícola". U.N.A.M., 1965.

to a los jefes militares, quienes debían realizar las expropiaciones y llevar a cabo las reparticiones.³

El artículo 27 de la Constitución, tal como fue expedido por el Congreso Constituyente de Querétaro, no estableció propiamente criterio de inafectabilidad; sólo consigna una excepción cuando dice: "Se exceptúa de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas a nombre propio, a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas". Quedaron implícitas las ideas de la Ley de 6 de Enero de 1915, a la que elevó a la categoría de constitucional.

A partir de la fecha en que entró en vigor la Constitución de 1917 y hasta la aparición del Reglamento Agrario de 18 de Abril de 1922, se consideró por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los únicos bienes propiamente inafectables por dotación o restitución eran las tierras poseídas a nombre propio, a título de dominio por más de diez años, y siempre que no fueren más de cincuenta hectáreas.⁴

La Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, estableció algunos casos en los que la dotación y la restitución no prosperaban por considerarse como bienes inafectables. Así tenemos que el artículo 10 de esa Ley estatuyó: "No procede la restitución de tierras que fueron propiedad de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, antes del 25 de junio de 1856 en los siguientes casos: I.—En los repartimientos hechos conforme a la ley de 25 de junio de 1856; II.—Cuando no excedan de 50 hectáreas, y han sido poseídas a nombre propio, a título de dominio por más de diez años; III.—Cuando en la división o reparto hecho legislativamente entre los vecinos de un pueblo, ranche-

3 Las disposiciones legales citadas en el presente capítulo, fueron consultadas en la obra de Manuel Fabila "Cinco Siglos de Legislación Agraria". Edición del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A. México, 1941.

4 Lucio Mendieta y Núñez. El Sistema Agrario Constitucional, pág. 179.

ría, etc., haya habido algún vicio, solamente podrán ser nulificados cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o sus causahabientes”.

Aunque no en forma expresa, la citada Ley establece la inafectabilidad en su artículo 14 fracción III, cuando dice: “La dotación de tierras a un pueblo no comprende las construcciones de ranchos, fábricas, acueductos o demás obras artificiales del poseedor del terreno afectado por la dotación, sino que tales propiedades serán respetadas con la zona necesaria para el aprovechamiento de tales construcciones...” Esta misma fracción estableció que la dotación no prosperaba en los casos de las fracciones I y II del artículo 10 antes citado.

El Reglamento Agrario de 1922, promulgado por el General Alvaro Obregón, fue la primera ley en establecer en forma expresa, diferentes criterios de inafectabilidad. No procedía la restitución en los casos comprendidos en los artículos 50. fracciones I y II, y 60. de ese Reglamento, que contemplaba situaciones análogas a las ya referidas en la Ley de Ejidos precitada.

Además, el artículo 14 reglamentario exceptuaba de la dotación de ejidos, las siguientes propiedades: “I.—Las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad; II.—Las que tengan una extensión no mayor de doscientas cincuenta hectáreas en terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular; III.—Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases; IV.—Las propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola o industrial en explotación; pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a la que les correspondía entregar por dotación, en terrenos de buena calidad, y en el lugar más inmediato posible”.

El propio Reglamento Agrario estableció también una serie de bienes inafectables por dotación en su artículo 18. Conforme a éste, quedaban exceptuados: I.—Los edificios de cualquiera naturaleza; II.—Los huertos o plantaciones de árboles frutales que hayan sido hechos antes de la promulgación de esta ley;

III.—Las plantaciones de café, cacao, vainilla, hule y otros similares; IV.—Las obras de captación de agua destinadas a regar terrenos que se encuentren fuera del ejido; V.—Los canales de conducción de agua destinados a regar terrenos fuera del ejido.

Este reglamento dió por vez primera los lineamientos generales de lo que se debía entender por pequeña propiedad y bienes inafectables, estableciendo en la legislación agraria algunos criterios al respecto que han servido de base a toda la legislación posterior. Hasta la promulgación del Reglamento Agrario, la situación para dar una idea de lo que se entiende por pequeña propiedad, fue difícil en extremo, como lo hace notar la ejecutoria que a continuación se cita en lo conducente: "Antes de la vigencia del Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922, no pudo tenerse por norma para determinar lo que debía entenderse por pequeña propiedad, sino lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución que fija una extensión de cincuenta hectáreas como límite a esa pequeña propiedad".⁵

El Reglamento a estudio originó numerosas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia acerca de la pequeña propiedad. Expedido con el fin de facilitar y ordenar la reforma agraria, tuvo en lo relativo a la pequeña propiedad el acierto de fijarla por vez primera, ya que el constituyente de Querétaro solamente mencionaba casos de restitución. A este respecto opina Mendieta y Núñez: "Es indudable que el Reglamento Agrario introdujo en este punto un notable perfeccionamiento en la legislación agraria. También estableció otro principio, el relativo al respeto de ciertas propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola o industrial en explotación. Pero el artículo 27 Constitucional no autorizaba otro respeto que el de la pequeña propiedad, de tal manera que por beneficioso que se considerase desde el punto de vista económico y del interés general el apuntado principio del Reglamento Agrario, la verdad es que no era constitucional".⁶

5 Tomo XXVI, Epoca V, pág. 567, Semanario Judicial de la Federación.

6 El Sistema Agrario Constitucional.—Editorial A. Mijares y Hnos.—México, 1932. Pág. 180.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, siguió los lineamientos generales fijados por el Reglamento Agrario, en la materia que nos ocupa, y en su artículo 46 fracciones I y II, reiteró el respeto a los repartimientos hechos de acuerdo con la ley del 25 de junio de 1856 y a las 50 hectáreas poseídas a nombre propio a título de dueño por más de diez años, tratándose de restituciones.

El Capítulo Octavo de la ley que se comenta en sus artículos 105, 110 y 111, establece los bienes que son inafectables por dotaciones al considerar como Pequeña Propiedad los siguientes: I.—La superficie que no exceda de 150 hectáreas cualquiera que sea su calidad; II.—La superficie no mayor de 2,000 hectáreas de agostadero destinadas a la cría de ganado; III.—Las comprendidas en los contratos de colonización celebrados por el Gobierno Federal durante su vigencia; IV.—Las superficies inafectables por restitución a que se refiere el artículo 46 antes citado; y V.—El caudal de aguas necesario para regar las superficies inafectables con anterioridad mencionadas.

La misma ley en el Capítulo Noveno, artículo 115, 117, 118, 120, 121 y 124, establece que no se incluirán en la dotación las obras y cultivos siguientes: I.—Edificios y construcciones en general; II.—Las obras permanentes de captación de aguas destinadas a regar tierras fuera del ejido; III.—La zona de protección a las construcciones anteriores; IV.—Las tierras plantadas con café, cacao, hule, vainilla o alfalfa; V.—Los huertos o plantaciones de árboles frutales, siempre que el número de ellos sea superior a cien; VI.—Las cosechas pendientes al darse la posesión provisional o definitiva; VII.—Los magueyes de los terrenos dotados que deberán recogerse en el plazo de un año, y cuando se afectaban terrenos con cultivos cíclicos de más de dos años o permanentes, los propietarios tenían derecho a proponer el cambio de tierras.

Esta ley aumentó el número de bienes inafectables por considerarlos pequeña propiedad, distinción no hecha anteriormente, dando así una mayor precisión a dicho concepto. Por decreto del 30 de diciembre de 1933, se reformó el artículo 27 Cons-

titucional, y en su párrafo tercero y la fracción XV se estableció el respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Con esta reforma se buscó la protección para la pequeña propiedad, siempre y cuando se cumpliera con la finalidad para la cual fue creada, debiendo estar siempre en explotación.

En la misma reforma se derogó la Ley del 6 de Enero de 1915, iniciadora de la reforma agraria. El 28 de diciembre de 1933 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Primer Código Agrario, en un esfuerzo por agrupar y ordenar la legislación sobre la materia. Este Código inició su vigencia el 22 de marzo de 1934 y en su Título Tercero, Capítulo Quinto, artículos 50 al 61 inclusivos, agrupó, siguiendo los lineamientos ya trazados por las leyes anteriores, bajo el rubro "De la Pequeña Propiedad y de las Propiedades, Obras y Cultivos Inafectables", todo lo relativo a inafectabilidades.

Como bienes inafectables no considerados así en leyes anteriores, el Código de 1934 introdujo los mencionados en el artículo 51 que dice: "serán inafectables por vía de dotación:

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

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

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

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

No subsistirá la inafectabilidad, cuando por cualquier causa desaparezcan las plantas principales, y se reducirá proporcio-

nalmente a la disminución de la capacidad de elaboración de los ingenios;

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

V.—Las superficies sujetas a procesos de reforestación conforme a la ley y reglamentos forestales. En este caso, será indispensable que los terrenos sometidos a reforestación, por su pendiente y demás características, no pueden ser objeto de explotación agrícola económica.

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

VI.—Hasta quinientas hectáreas de tierra de riego o sus equivalentes en las escuelas de agricultura del Gobierno Federal".

Como bienes inafectables por dotación de aguas, introdujo los mencionados en el artículo 52, a saber: 1.—Los aprovechamientos destinados a usos públicos y domésticos; 2.—Las dotaciones y restituciones concedidas por resolución presidencial; 3.—Los aprovechamientos estrictamente necesarios para regar la pequeña propiedad inafectable fijada en el propio Código; 4.—Las aguas procedentes de las plantas de bombeo; 5.—Las aguas destinadas al abastecimiento de sistemas de transportes cuando no haya otros utilizables; 6.—Las aguas destinadas a usos industriales o generación de fuerza motriz, en el volumen necesario para la existencia de las industrias que abastezcan.

Mejoras indiscutibles en materia de inafectabilidad introdujo el Código de 1934, al precisar con mayor claridad los bienes inafectables. Son dignas de especial mención las siguientes: las equivalencias establecidas en el artículo 57, desconocidas en las

leyes anteriores; la inafectabilidad de las líneas establecidas en el artículo 53, cuando bajo ciertas condiciones no fuese seguro el éxito de la organización ejidal debido al medio, la organización o cultivos; la inafectabilidad establecida en el artículo 58, de los predios que no tuvieran las tierras suficientes para cubrir las necesidades ejidales de un poblado, reiterando la primacía de la pequeña propiedad frente al ejido. Tales fueron las mejoras introducidas por el código comentado en materia de inafectabilidad.

Este Código fue derogado por el de 23 de septiembre de 1940, que conserva el espíritu de la legislación precedente y, como innovación reelevante introdujo la delimitación de la pequeña propiedad en tierras de riego, en cien hectáreas (artículo 173, fracción I), contra el límite de ciento cincuenta señalado por las leyes anteriores. Aunque también amplió, en la fracción III de su artículo 180, la inafectabilidad a las cercas de alambre cuando formen parte de los edificios no afectados y cuando sirvan de lindero entre ejidos y propiedades, esta innovación carece de importancia.

Hasta la expedición del Código de 1940, preocuparon al legislador exclusivamente, las inafectabilidades agrícolas; pero ante la indudable anarquía existente en nuestra riqueza pecuaria por la ausencia absoluta de su reglamentación durante la realización de la reforma agraria, se planteó al legislador la necesidad inaplazable de hacerlo, lo cual se logró por primera vez con este Código, al establecerse bajo el rubro de **Concesiones de Inafectabilidad Ganadera**, en los artículos 183 a 191, y el procedimiento para lograrlas, en los artículos 255 a 267 del mismo ordenamiento.

Las condiciones esenciales bajo las cuales se otorgaba el decreto-concesión por 25 años, se fijaron en los artículos 183 y 187, consistiendo en lo siguiente: a) Como límite inferior, el terreno necesario de acuerdo con el índice de aridez, para mantener un pie de 500 cabezas de ganado mayor, 300 cabezas si era ganado lechero o su equivalente en ganado menor; b) Como máxi-

mo hasta 300 hectáreas en las regiones fértiles y hasta 50,000 hectáreas en las regiones desérticas.

El Código de 1940 previó ya el caso de que una persona no pudiera obtener la concesión por falta de elementos; en tal hipótesis, se podrían reunir el número suficiente para lograrlo, e inclusive formar una sociedad cooperativa si se trataba de ganaderos en pequeña escala, según estatúan los artículos 188 y 189.

Fue derogado por el de 31 de diciembre de 1942 actualmente en vigor. Este ha tenido dos únicas reformas: la adición de 17 de julio de 1943 y la reforma de 13 de enero de 1950.

Para completar los antecedentes de inafectabilidad, debemos mencionar la reforma del artículo 27 constitucional de 31 de diciembre de 1946 publicada el 12 de febrero del año siguiente, por la cual en su fracción XIV se establece en favor de la pequeña propiedad con certificado de inafectabilidad el juicio de amparo, como medio de defensa contra las afectaciones ilegales y en su fracción XV la consagración constitucional de los principales bienes inafectables. En esta última se incorporó la pequeña propiedad ganadera en explotación y se delimitó, ésta y la agrícola, en los siguientes términos:

“XV.

“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 considerarán, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta, cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas,

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

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

b) **Repercusiones de las reformas en el Código Agrario.**—El Código en vigor continúa la tradición de sus predecesores, pero con mejor técnica, separa las normas sustantivas de las procesales, recoge las reformas constitucionales y establece, en su parte final, las sanciones aplicables en materia agraria.

Ahora bien, es preciso hacer notar que la legislación positiva en materia agraria no proporciona un concepto definido de la inafectabilidad, pero intentando esclarecer este concepto podríamos afirmar que la inafectabilidad es la indisponibilidad para cualquier fin, de la pequeña propiedad. La Revolución Mexicana como movimiento armado con un hondo contenido social, nació impulsada por la fuerza poderosa que le dieron, entre otros factores, los desheredados de la tierra que vivían como peones o medieros de las haciendas de los terratenientes. Fueron las compañías deslindadoras y los abusos a partir de las leyes de desamortización, los que crearon los enormes latifundios en que se dividió la República, por eso la Ley Agraria de 6 de Enero de 1915 es la válvula de escape a tan lacerante problema.

El reparto agrario es la solución justa a un ingente problema nacional, problema que en plena dictadura del General Díaz, planteó Andrés Molina Enríquez, en su libro “Los Grandes Problemas Nacionales”, y que la Revolución inició aún desde antes de la promulgación de la Ley de 6 de Enero de 1915 con los repartos de tierras realizados por Lucio Blanco en el norte de Tamaulipas.

Pero frente a la justicia al proletariado de los campos se imponía un mínimo de respeto y seguridad para la pequeña

propiedad, y así lo consagró el legislador constituyente; tal respeto y seguridad integran el concepto de inafectabilidad agraria.

c) **Reglamento de 23 de septiembre de 1948.**—Con el fin de facilitar la aplicación del Código Agrario en materia de inafectabilidades, el Ejecutivo expidió el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 23 de septiembre de 1948, publicado el 9 de octubre del mismo año. Este reglamento trata, en sus diversas disposiciones, las mismas materias ya especificadas en el Capítulo VIII del Código Agrario; y así, en el Capítulo I reproduce el contenido del artículo 104 del Código, pero excediéndose, suprime la fracción IV bis de dicho artículo. Si bien esta última es una disposición anticonstitucional, el reglamento, como tal, no debe contradecir una ley ordinaria como es el Código Agrario.

En su Capítulo II, el Reglamento se refiere a las distintas clases de inafectabilidades. En el capítulo siguiente establece la duración de éstas; y el Capítulo IV dispone los medios que deben emplearse a fin de comprobar los derechos de propiedad. En sus restantes disposiciones, hace referencia a las inafectabilidades agrícola y ganadera estableciendo los requisitos necesarios para obtener los decretos de concesión, las obligaciones de los concesionarios, derogación de los decretos, su contenido, etc.

d) **Anticonstitucionalidad del Reglamento.**—Al expedir el Reglamento en cuestión, el Ejecutivo de la Unión se fundó en las disposiciones contenidas en los artículos 89 fracción I constitucional, y 361 del Código Agrario. Aquél dispone: “Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I.—Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. El artículo 361 del Código Agrario establece: “El Ejecutivo de la Unión proveerá al exacto cumplimiento los preceptos contenidos en este Código Agrario, dictando los reglamentos, circulares y demás disposiciones y formulando los instructivos que fueren necesarios”.

Ahora bien, si el reglamento comentado se concretara al

establecimiento de reglas complementarias para expeditar la aplicación del Código Agrario, cumpliría su finalidad. Pero basta una observación somera de su articulado, para concluir que más que un reglamento es una verdadera ley ordinaria.

Asienta García Maynez a este respecto: "Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga los reglamentos están condicionados por las leyes ordinarias. El orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de los siguientes grados:

- 1.—Normas constitucionales.
- 2.—Normas ordinarias.
- 3.—Normas reglamentarias.
- 4.—Normas individualizadas. ⁷

Grispigni en su **Corso di diritto penale**, escribe lo siguiente: "Dado el principio de la división de los poderes, sobre el cual fundamentalmente se basan todos los Estados modernos, la facultad de emanar normas jurídicas es reservada al poder legislativo, mientras que al poder ejecutivo se le reconoce la misma facultad sólo subordinadamente a las normas puestas por el primero, ello es, existe una jerarquía entre ley y reglamento, en la cual se reconoce prevalencia a la primera. De aquí deriva la consecuencia que los reglamentos no pueden nunca contener disposiciones contra legem". ⁸

Por otra parte, nuestra Constitución Política establece en su artículo 49: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.—No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29".

7 García Maynez. "Introducción al Estudio del Derecho", p. 85.—Ed. Porrúa, México, 1956.

8 Citado por Sebastián Soler en su Tratado de Derecho Penal Argentino.—T. I, pp. 129-130.—Ed. TEA. Buenos Aires, Argentina, 1953.

Y la misma Carta Fundamental establece la jerarquía normativa en su artículo 133: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión".

El Código Agrario es una ley sometida a la discusión, estudio, reformas y aprobación de las Cámaras Legislativas, promulgada por el Ejecutivo de la Unión y que además emana de la Constitución; es decir, forma parte de la Ley Suprema de toda la República. Como norma primaria, sólo puede ser reformada por otra de igual categoría. En cambio, un reglamento constituye una norma secundaria y de carácter accesorio respecto a la ley ordinaria que le da origen y a la cual sólo viene a precisar en su alcance.

En otra forma: una ley ordinaria o constitucional contiene disposiciones generales sobre determinada rama jurídica, regulando a través de normas materiales y de procedimiento, las relaciones de las autoridades y de los particulares entre sí, y entre aquéllas y éstos. Por el contrario, un reglamento contiene disposiciones particulares tendientes a facilitar la aplicación de la ley ordinaria, haciéndola más expedita, más práctica, más precisa. A tal fin, detalla las disposiciones generales de la ley, puntualiza sus instituciones, y, cuando la evolución social lo requiere, actualiza el procedimiento.

Teniendo como punto de partida la ley misma, el reglamento no puede rebasarla y debe de circunscribirse a ella. De ahí que su expedición no exija el cumplimiento de las solemnidades y requisitos que la Constitución fija para la expedición de la ley ordinaria. Esta nace, propiamente dicho, del Poder Legislativo. El reglamento, del Ejecutivo. Por tal razón, cuando el reglamento no sólo se concreta a su función sino que, excediendo la ley ordinaria, crea disposiciones normativas nuevas, la autoridad que lo dicta se convierte en Poder Legislativo, contrariando el mandamiento constitucional expreso.

Tal es el caso del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, de 23 de septiembre de 1948. El análisis de algunas de sus disposiciones más relevantes, revela su anticonstitucionalidad.

El artículo 114 del Código Agrario, determina la inafectabilidad ganadera "hasta el límite de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los propios terrenos". El artículo 115 señala las condiciones necesarias para el otorgamiento de una concesión de inafectabilidad ganadera por veinticinco años y, el artículo 295 dispone: "Las inafectabilidades ganaderas se otorgarán a solicitud de los interesados ante el Departamento Agrario, mediante decretos-concesión".

Sólo en el caso previsto por la fracción XV del artículo 27 Constitucional, puede excederse el límite de inafectabilidad, es decir, cuando en virtud de obras de riego, drenaje ó cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad amparada con certificado de inafectabilidad agrícola o ganadera, se mejore la calidad de las tierras.

Ahora bien, a pesar de que terminantemente se estatuye en la Constitución Federal y en el Código Agrario el límite preciso de la inafectabilidad, el Reglamento a estudio define, en su artículo 8o., la concesión de inafectabilidad ganadera como aquella "que se otorgue por veinticinco años por decreto presidencial, sobre superficies de terrenos de agostadero o monte bajo cuya extensión sea mayor de la que permita el sostenimiento de **quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor**". Como se ve, la disposición reglamentaria excede el alcance, no sólo de la ley ordinaria que pretende hacer más expedita, sino también de la misma Ley Suprema de la Unión.

Indudablemente, la inafectabilidad es una institución jurídica creada con el fin de proteger la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación. A su vez, la pequeña propiedad tiene como fuente la reforma agraria y como destinataria a la masa

campesina nacional. Adjudicar la pequeña propiedad a extranjeros, sería no únicamente un contrasentido, sino también el desconocimiento de una conquista revolucionaria. Por tal razón, la Carta Magna elevó a la categoría de garantía individual, la titularidad de la pequeña propiedad agrícola o ganadera.

Si bien de conformidad con la fracción I del artículo 27 Constitucional, los extranjeros pueden adquirir el dominio de tierras y aguas no comprendidas dentro de la faja ahí precisada, la correcta interpretación del precepto constitucional permite concluir que sólo los mexicanos pueden ser titulares de la pequeña propiedad. En efecto, la fracción IV del mismo precepto dice: "Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera, **o para algún fin que no sea agrícola**, podrán adquirir, poseer, o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o los de los Estados, fijarán en cada caso". Al excluir nuestra Constitución a las sociedades mercantiles por acciones de la actividad agrícola, reafirmó las medidas protectoras de la pequeña propiedad adoptadas en las fracciones II, III y V del propio precepto constitucional, que se verían burladas por sus destinatarios, de existir la posibilidad de adquirir legalmente las acciones mediante el procedimiento ordinario establecido para el caso. De la misma manera se impide que los extranjeros puedan, mediante transacciones bursátiles, adquirir el dominio de tierras y aguas indispensables a la industria agropecuaria nacional.

Pues bien, a pesar del criterio constitucional, el artículo 16 del Reglamento comentado dispone: "Si el solicitante de la inafectabilidad es extranjero y el predio no está situado en las fajas de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las playas, además de acreditar sus derechos de propiedad o posesión, en la forma indicada en los artículos anteriores, comprobará la inscripción de su persona en el Registro Nacional de Extran-

jeros de la Secretaría de Gobernación, mediante las formas respectivas, y su capacidad para adquirir el predio de que se trate por medio de la autorización correspondiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores". La sola lectura del precepto revela el desconocimiento, por parte de su autor, no solamente de la ley ordinaria que reglamenta, sino también de la Carta Magna que da nacimiento a aquélla.

Conforme al artículo 17 del Reglamento a estudio, las sociedades comerciales por acciones "no podrán gestionar certificados o concesiones de inafectabilidad". En nuestra opinión personal, esta prohibición reglamentaria es superflua, ya que por mandato constitucional expreso, las sociedades mercantiles por acciones no pueden ser titulares de la pequeña propiedad inafectable. Si existe imposibilidad jurídica para que tales corporaciones adquieran el objeto material de la inafectabilidad, ¿con qué finalidad iban a gestionar certificados o concesiones de esa naturaleza? Sólo faltó al autor del Reglamento establecer que los sacerdotes, los asilos y las demás corporaciones excluidas expresamente por la Constitución, tampoco podrán realizar tal gestión. Si las anteriores disposiciones reglamentarias ponen en evidencia una franca oposición a la Ley Fundamental, esta última revela además, frivolidad y ligereza.

El análisis exhaustivo de las disposiciones reglamentarias resultaría tedioso e interminable, por lo cual consideramos suficiente las consideraciones precedentes para concluir en la anti-constitucionalidad del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 23 de septiembre de 1948.

Resulta interesante consignar la autorizada y certera opinión de Mendieta y Núñez, vertida en el seno del Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario reunido en esta capital del 4 al 17 de julio de 1945 y que, textualmente, nos permitimos transcribir en los siguientes párrafos:

"El artículo 27, en su párrafo tercero, solamente considera inafectable a la pequeña propiedad agrícola en explotación. El respeto a la pequeña propiedad es el único límite establecido por

el legislador a las dotaciones de tierras; cualquiera otra limitación que establezcan las leyes reglamentarias es anticonstitucional y lesiona los intereses de los campesinos.

“En este caso se encuentran las inafectabilidades que, desde el Reglamento Agrario hasta el Código Agrario vigente, se han venido considerando a favor de extensiones de tierras ocupadas por ciertos cultivos valiosos y la llamada inafectabilidad ganadera que aparece en la legislación agraria, por primera vez, en el Código expedido por el General Cárdenas y que, atendiendo a su rubro, es un disparate, pues no se trata de no afectación de ganado sino de tierras destinadas a la ganadería.

“Estas inafectabilidades carecen de base constitucional, pero se apoyan en evidentes razones económicas. Si por esas razones deben subsistir, entonces es indispensable reformar el artículo 27 para quitarles el vicio de anticonstitucionalidad, si no deben subsistir entonces, que desaparezcan del Código Agrario, previa la reforma consiguiente”.⁹

Las categóricas objeciones hechas por el ilustre maestro permitieron la reforma del texto constitucional en los términos que, a partir de su publicación en el Diario Oficial el 2 de febrero de 1947, aparecen actualmente. Mediante esa reforma, se incorporaron las inafectabilidades ganaderas a la Constitución Federal.

9 Lucio Mendieta y Núñez.—“Política Agraria”.—Instituto de Investigaciones Sociales.—U.N.A.M., 1957, pág. 97.

CAPITULO SEGUNDO

INALECTABILIDAD DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

- a) Clases de inafectabilidad. b) Duración de las inafectabilidades.**

CAPITULO SEGUNDO

INALECTABILIDAD DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

- a) Distintas clases de inafectabilidades. b) Duración de las inafectabilidades.

a) **Distintas clases de inafectabilidades.**—Como la inafectabilidad es una medida tutelar de la pequeña propiedad, es preciso dar una idea de esta última institución jurídica, pero sólo desde el punto de vista de su estrecha relación con el concepto examinado, puesto que, constituyendo prácticamente el objeto medular de estudio del Derecho Agrario, un análisis más extenso desvirtuaría los fines de la presente tesis y excedería innecesariamente sus límites.

El concepto de pequeña propiedad suscita un problema de interpretación dado que la Constitución consigna el respeto a dicha Institución pero no la define.

Desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1917, la Comisión Nacional Agraria tuvo que encarar este problema que surgía frecuentemente en las dotaciones ejidales, encontrándose absolutamente desorientada frente a tal situación.

Se sustentaron cuatro criterios:

1o.—La pequeña propiedad es la extensión de cincuenta hectáreas señalada como intocable por nuestra Ley Fundamental en los casos de restitución. Por restitución debe entenderse la devolución que de sus propias tierras se hace al núcleo de población que había sido privado de ellas en forma ilegal. No obstan-

te ello, se manda respetar una extensión de cincuenta hectáreas en beneficio del detentador actual de esas tierras, porque el constituyente consideró esa, extensión como pequeña propiedad; y así estimó su respeto aun en el caso de restitución.

Entre otros graves inconvenientes, este criterio aplicado por el Ejecutivo, ofrecía el de no determinar la calidad de las tierras que deberían respetarse, y en la pequeña propiedad —como afirma certeramente Mendieta y Núñez—, debe existir una relación directa entre la extensión de la tierra y su productividad. “Esta desorientación se debe a falta de criterio sobre la pequeña propiedad, pues en cuanto se tiene un criterio sobre ella, su extensión surge de sus mismas cualidades, de los fines que con ella se presiguen y desde el momento en que es fijada, el mínimo ataque desvirtúa esos fines, lesiona esas cualidades de tal modo que lógicamente se cae dentro de la garantía constitucional y se pone a cubierto del simple capricho del legislador o de las exigencias de los poblados peticionarios de ejidos”.¹

La Suprema Corte de Justicia sentó jurisprudencia en el sentido de que no puede considerarse la extensión de cincuenta hectáreas señalada en el artículo 27, como pequeña propiedad, porque tal señalamiento expone un caso de excepción no susceptible de extenderse, de acuerdo con el conocido principio de interpretación, a casos que no están expresamente comprendidos en la excepción misma.²

2o.—La pequeña propiedad debe estimarse por comparación relacionando la extensión de los latifundios inmediatos al pueblo solicitante de ejidos, de tal modo, el menos extenso será considerado como pequeña propiedad intocable.

Es obvio lo absurdo de este criterio aceptado por el Ejecutivo en numerosas resoluciones y aun prohibido por la Suprema Corte en algunas ejecutorias, porque resultaba en algunos casos que un latifundio de diez mil hectáreas era tenido como peque-

1 Lucio Mendieta y Núñez. “El Sistema Agrario Constitucional”. Pág. 210.

2 Lucio Mendieta y Núñez, Op. Cit., Págs. 112 y 113.

ña propiedad, solamente porque los latifundios colindantes afec-
tos a la dotación eran más extensos. Casos semejantes hacían
irónica la designación de pequeña propiedad, pero con mejor
criterio jurídico, la Corte desechó posteriormente aquel concep-
to.³

30.—Se buscó entonces otro apoyo en la misma Constitución
que sirviera de base para determinar con precisión el concepto
de pequeña propiedad y así, se estableció como tal, la extensión
máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o so-
ciedad legalmente constituida, y que, conforme a lo establecido
en el inciso a) fracción XVII del artículo 27 constitucional, de-
berá ser fijada en cada Estado o Territorio.

No obstante la aparente constitucionalidad de este criterio,
resulta insostenible a la luz de un análisis cuidadoso de la dispo-
sición legal que lo fundamenta. En la atinada opinión de Mendieta
y Núñez, el contenido del inciso a) fracción XVII del artículo
27 constitucional se encuentra relacionado inexorablemente, con
la disposición del párrafo tercero que ordena la adopción de
medidas para el fraccionamiento de latifundios. En efecto, la
base fijada en el inciso a) invocado, tiene como finalidad, la de
obligar al latifundista a fraccionar sus tierras, aún en el caso de
no existir ningún pueblo necesitado en sus inmediaciones, con el
solo objeto de que la propiedad quede bien repartida y lograr la
destrucción de los latifundios; en consecuencia, las extensiones
fijadas en cada Estado o Territorio, se consideraron como latifun-
dios, pero de ningún modo como pequeña propiedad, porque una
extensión determinada puede resultar demasiado extensa para
considerarla pequeña propiedad y sin embargo demasiado corta
para constituir un latifundio.

Adoptar este criterio para determinar la pequeña propiedad
equivaldría a dejar en manos de los Estados la solución del pro-
blema agrario. En algunas entidades federativas, se llegó a se-
ñalar como extensión máxima susceptible de ser poseída por un

3 Lucio Mendieta y Núñez, Op. cit., pág. 113.

solo individuo o sociedad, la de diez mil hectáreas como pequeñas, y como tales, inafectables.

4o.—Por último, se decidió establecer el criterio de equivalencias de calidades y extensiones actualmente sancionado por la ley. Aunque un tanto empírico, este criterio tiene la virtud de uniformar los conceptos, poniendo orden en la caótica situación existente hasta entonces.

Hemos dicho que por inafectabilidad se entiende la no disponibilidad para ningún fin de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, y ello supone algo más que una simple medida de protección para la pequeña propiedad. Francisco J. Gaxiola, miembro de la comisión redactora del "Proyecto de Reformas al Artículo 27 de la Constitución" presentado en 1933 a las cámaras legislativas, expuso: "El problema del respeto a la pequeña propiedad fue considerado también por la comisión en todos sus aspectos; y sobre el particular se dieron también en el proyecto sometido a la deliberación de ustedes las bases generales para la fijación de la superficie inafectable, de las pequeñas explotaciones agrícolas, involucrando en este concepto una noción más elevada que la del simple respeto a la pequeña propiedad, e involucrando también en el texto constitucional, el concepto de la función social que la propiedad tiene que realizar dentro de las organizaciones actuales".⁴

El artículo 27 constitucional, al consagrar en la parte final de su párrafo tercero el respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación, consigna la inafectabilidad que, después, el Reglamento de 23 de septiembre de 1948 precisará con la denominación de inafectabilidad agrícola, ya que el Código Agrario sólo se concretó a señalar las extensiones y los bienes inafectables.

El artículo 6o. del Reglamento precitado, dispone: "Se denomina inafectabilidad agrícola a la que se refiere a tierras dedica-

⁴ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Tomo II. Número 28. Pág. 19.

das a la agricultura". En tanto que, conforme el artículo 7o., inafectabilidad ganadera es "La que se refiere a tierras de agostadero o de monte bajo no susceptibles de cultivo, dedicadas a la cría o engorda de ganado y que corresponden a la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

El Reglamento antes citado precisa, en su artículo 1o., las extensiones máximas de la pequeña propiedad, que concuerdan con las especificaciones dadas por el artículo 27 Constitucional en su fracción XV, párrafos segundo a quinto, y reproducidas por el artículo 104 de nuestro Código Agrario. Así estatuye como límites máximos de la pequeña propiedad, los siguientes:

- 1.—Cien hectáreas de riego o humedad de primera;
- 2.—Doscientas hectáreas de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo;
- 3.—Cuatrocientos hectáreas de agostadero de buena calidad;
- 4.—Ochocientas hectáreas de monte o de agostadero en terrenos áridos;
- 5.—Ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida floral o por bombeo;
- 6.—Trescientas hectáreas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, cacao, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, árboles frutales, y
- 7.—Las necesarias para el sostenimiento de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente, en menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Se agrega además que cuando las tierras de los predios sean de varias clases, se calculará el límite superficial de la propiedad inafectable, tomando como equivalente una hectárea de riego, por dos de temporal, por cuatro de agostadero en terrenos no áridos y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

A las delimitaciones anteriores, el artículo 104 del Código Agrario agrega las siguientes:

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

"Para que sean inafectables las superficies a que se refiere esta fracción se requiere:

a) Que las superficies respecto de las cuales se solicite la inafectabilidad no estén sujetas a afectaciones, con motivo de expedientes agrarios en tramitación;

b) Que dichas superficies, durante los diez años anteriores a la fecha de la solicitud de inafectabilidad, no hayan sido destinadas a ningún uso agrícola;

c) Que no se trate de guayuleras naturales que pretendan explotarse con la yerba silvestre o mejorando la densidad y extensión de las guayuleras con plantaciones ocasionales, o con el esparcimiento de semilla, sino de un cultivo sistemático que comprenda la construcción de obras de riego, el establecimiento de viveros, el establecimiento de plantaciones ordenadas y el cultivo metódico del guayule de platación;

d) Que la explotación del guayule se mantenga ininterrumpida. En el caso de que se interrumpa la explotación por causas imputables al concesionario de la inafectabilidad, cesarán todos los efectos legales de dicha inafectabilidad.

"El Departamento Agrario recibirá y tramitará las solicitudes que formulen los interesados y otorgará inafectabilidad condicional, siempre y cuando se hayan reunido lo requisitos establecidos en los incisos a) y b) de esta fracción, consultando previamente la opinión de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Dicha Secretaría fijará las condiciones que deban llenarse para satisfacer los requisitos exigidos en el inciso c) de esta fracción.

“Concedida la inafectabilidad condicional a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría de Agricultura y Fomento señalará los plazos razonables a los interesados para que inicien los trabajos de desmonte, construcción de obras de riego y preparación de las tierras para el cultivo; y señalará, asimismo, las superficies que anualmente deban ponerse en cultivo de guayule, durante el plazo de inafectabilidad.

“Los concesionarios, transcurrido un plazo de veinte años, a partir de la fecha en que les fue otorgada la concesión, podrán, con anuencia de la Secretaría de Agricultura y Fomento, abandonar el cultivo del guayule y, en este caso, tendrán facultad para fraccionar los terrenos delarados inafectables, en los términos de la Ley de Colonización, pero siempre que los fraccionamientos comprendan predios no mayores de cien hectáreas de riego o sus equivalentes en terrenos de otras clases”.

La adición anterior fue creada por decreto de 9 de junio de 1943, publicado en el Diario Oficial de 17 de junio del mismo año, es decir, en tiempos de guerra en que el producto del guayule era estimado como material bélico indispensable, y fue dictado por el Ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 constitucional. En tales circunstancias, no puede afirmarse, como lo hacen algunos, que sea una disposición anti-constitucional. Se trata, indudablemente, de una disposición de emergencia, con las características de las llamadas **leyes especiales**. De acuerdo con la opinión unánime de la doctrina jurídica, una ley especial (así denominada por oposición a la **ley normal**, esto es, la vigente en circunstancias **normales** de convivencia social) sólo tiene validez en razón de la situación extraordinaria que la motivó, pero desaparecida tal situación, extinguidas las condiciones que le dieron origen, la disposición legal ya no tiene razón de existir.

El mismo artículo 104 continúa señalando las superficies y bienes inafectables en esta forma:

“V.—Las superficies sujetas a proceso de reforestación, con-

forme a la ley o reglamentos forestales. En este caso, será indispensable que por el clima, topografía, calidad, altitud, constitución y situación de los terrenos resulte impropia o antieconómica la explotación agrícola de los mismos.

“Para que sean inafectables las superficies a que se refieren las fracciones IV y V de este artículo, se requerirá que las plantaciones y los trabajos de reforestación existan, cuando menos, con seis meses de anterioridad a la publicación de la solicitud de ejidos, o de la del acuerdo de iniciación de oficio. La inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de las plantaciones o de los trabajos de reforestación, y, en caso de abandono o destrucción de ellos, se respetarán las superficies que correspondan, de acuerdo con lo establecido en las fracciones I y II de este artículo.

“VI.—Los parques nacionales y las zonas de reserva forestal definidos de acuerdo con la ley de la materia.

“VII.—Las extensiones que se requieren para las prácticas, experimentaciones y desarrollo de proyectos agrícolas ejecutados por los alumnos de las escuelas vocacionales agrícolas o superiores de agricultura, oficiales o incorporadas.

“VIII.—Los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales, propiedad de la nación”.

Las delimitaciones anteriores de la pequeña propiedad, como lo hace notar Angel Caso, son inafectables en materia de **dotación** de ejidos, tratándose de **restitución**, dice el mismo autor, son inafectables: “Las tierras y aguas tituladas conforme a la Ley de Desamortización; las cincuenta hectáreas que ya sabemos, en tierras de riego, poseídas a nombre propio, a título de dominio, y por más de diez años, anteriores a la fecha de la notificación al propietario, de que se inició el expediente respectivo; las aguas necesarias para los usos domésticos del núcleo; las tierras y aguas objeto de una dotación a un núcleo; y las aguas destinadas a un servicio público (artículo 48)”.⁵

⁵ Angel Caso. “Derecho Agrario”, pág. 208.

El derecho para señalar la superficie inafectable, en cuanto a su localización, corresponde al afectado; en su defecto, lo hará la autoridad agraria; deben tomarse en cuenta, al respecto, las equivalencias de tierras (artículos 105 y 106 del Código), y la imposibilidad de hacer la localización en tierras objeto de una concesión provisional (artículo 108), en consecuencia, la localización debe hacerse con anterioridad a aquélla; sin embargo, cuando los afectados no han sabido con exactitud la ubicación de las tierras afectadas y por ello no han podido hacer la localización, tienen derecho a hacer ésta durante la tramitación de la segunda instancia (artículo 109).

Mendieta y Núñez distingue entre: inafectabilidades por el destino de la tierra, inafectabilidad de obras e inafectabilidad de aguas.⁶ Dentro de las primeras, señala: la inafectabilidad ganadera, y las extensiones señaladas por el referido artículo 104 del Código Agrario en sus fracciones V, VI y VII. Dentro de la segunda categoría, coloca: los edificios de cualquiera naturaleza siempre que no estén abandonados o presten servicios a la finca afectada, según lo dispuesto por el artículo 111 en su fracción II; las presas y vasos del almacenamiento sin comprender los terrenos inundados que regularmente se dediquen al cultivo y según lo previsto en el artículo 111 fracción II párrafo a); las obras de derivación tales como presas, vertedores, bocatomas, obras limitadoras y demás según lo dispuesto en el artículo 111 fracción II, párrafo c); las galerías filtrantes según lo dispuesto en el mismo artículo y en la misma fracción párrafo d); las obras de mejoramiento de manantiales según disposición del párrafo d) del mismo artículo y fracción; las instalaciones de bombas según lo dispuesto por el párrafo f) de la fracción II del mismo artículo; los pozos, siempre que estén prestando servicios a la finca afectada según lo dispuesto por el párrafo g) y, por último, las cercas de alambre instalados en terrenos dotados, cuando pertenezcan a los arrendamientos medieros, así como las cercas que limitan los edificios no afectados o que sirvan de lin-

6 Lucio Mendieta y Núñez.—"Política Agraria", págs. 98 y sigs.

deros entre ejidos y propiedades, conforme a la fracción III del mismo artículo 111. Dentro de la denominación de inafectabilidad de aguas, el autor citado coloca los bienes señalados en el artículo 113 del Código Agrario.

b) **Duración de las inafectabilidades.**—En cuanto a su duración, la ley distingue tres clases de inafectabilidades:

- 1.—**Permanentes;**
- 2.—**Temporales, y**
- 3.—**Provisionales.**

Inafectabilidades permanentes, son aquellas que no están sujetas a condición ni a plazo alguno de vencimiento. Tienen como finalidad, la protección de las extensiones territoriales consideradas como pequeña propiedad (cien hectáreas de riego o su equivalente en otras clases, o la superficie necesaria para el mantenimiento de hasta quinientas cabezas de ganado menor). Además se conceden por acuerdo presidencial y se acreditan con el certificado correspondiente.

Conforme al artículo 10 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, se denominan inafectabilidades temporales las sujetas, en su vigencia, a un plazo determinado.

Las provisionales son aquellas inafectabilidades sujetas al plazo condicional de un año, lapso en el cual el interesado deberá poblar sus terrenos con el ganado exigido por la ley en relación con la capacidad forrajera de aquéllos. Cumplida la condición, la inafectabilidad podrá concederse a título de permanente o de temporal con plazo de veinticinco años, según que la extensión de los terrenos se encuentre en los límites de la pequeña propiedad o sea mayor a ésta.

Tanto las inafectabilidades provisionales como las temporales, se caracterizan porque se otorgan mediante decreto-concesión.

CAPITULO TERCERO

INAFECTABILIDAD GANADERA

- a) Pequeña propiedad ganadera. b) Las concesiones ganaderas. c) Extensión y calidad de la superficie que comprende la concesión de inafectabilidad ganadera.. d) De la satisfacción de las necesidades agrarias en relación con las concesiones de inafectabilidad ganadera.

CAPITULO TERCERO

INALECTABILIDAD GANADERA

a) Pequeña propiedad ganadera. b) Las concesiones ganaderas. c) Extensión y calidad de la superficie que comprende la concesión de inafectabilidad ganadera. d) De la satisfacción de las necesidades agrarias en relación con las concesiones de inafectabilidad ganadera.

a) **Pequeña Propiedad Ganadera.**—El concepto de pequeña propiedad ganadera lo establece nuestra Constitución Política en el párrafo quinto de su artículo 27 en la siguiente forma: “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 Código Agrario no define la pequeña propiedad ganadera, pero su noción queda implícita en el artículo 114, cuyo primer párrafo establece: “Las tierras destinadas preferentemente a la ganadería, aunque rebasen extensiones inafectables en terrenos de agostadero, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106, serán inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevo centro de población, hasta el límite de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los propios terrenos”.

El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 23 de septiembre de 1948, por su parte, reprodujo la disposición constitucional en su artículo 10. inciso g). En efecto, este artículo reglamentario dispone: "Se entiende por pequeña propiedad la que no excede las siguientes superficies: . . . g) Las necesarias para el sostenimiento de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

Como se ve, la pequeña propiedad ganadera, a diferencia de la pequeña propiedad agrícola en explotación, no tiene una extensión previamente delimitada en la ley. Su superficie debe determinarse en función de la capacidad forrajera de las tierras y en relación con la cantidad de ganado normativamente señalada. Es necesario, entonces, precisar las cuestiones relativas a: **capacidad forrajera y equivalencia de ganados.**

En términos generales, podríamos definir el concepto de capacidad forrajera como el **coeficiente de productividad de un terreno en relación con las necesidades alimenticias del ganado.**

El Reglamento estatuye, en su artículo 54, lo siguiente: "La capacidad forrajera de un predio ganadero será determinado tomando en cuenta el número de cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor que pueda sustentarse, de acuerdo con el coeficiente de agostadero señalado, para el mismo; entendiéndose como coeficiente de agostadero la extensión necesaria y suficiente para que en la misma, una cabeza de ganado mayor pueda desarrollar en un año la función zootécnica que le corresponde, sin tomar en cuenta la posible inversión de capitales que tiendan a mejorar los pastos. . ." Conforme a esta misma disposición reglamentaria, y a lo preceptuado por el artículo 117 del Código Agrario, el coeficiente de agostadero debe determinarse tomando en consideración los factores agrológicos, hidrológicos y climatológicos, y especialmente el número, ubicación y capacidad de los aguajes existentes.

En cuanto a la equivalencia de ganado, la ley considera que una cabeza de ganado mayor de la especie vacuna, equivale a

cinco de cabezas de ganado menor, y una de la especie equina a siete de ganado menor. Esta equiparación se hace en función de la capacidad alimenticia de cada especie ganadera.

La superficie inafectable no puede exceder, por disposición expresa de la ley, de trescientas hectáreas en las tierras más fértiles y de cincuenta mil en las más estériles. Tales son los límites máximos de inafectabilidad y, en consecuencia, de la pequeña propiedad ganadera.

b) **Las concesiones ganaderas.**—Se denomina concesión de inafectabilidad ganadera, la otorgada mediante decreto presidencial, por un término de veinticinco años y en relación con superficies de agostadero o monte bajo que sea suficiente para mantener más de doscientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Las concesiones de inafectabilidad ganadera nacieron como una necesidad imperiosa de la reforma agraria. Así lo explica Ramón Fernández y Fernández.

“Refirámonos a los pastos, porque, en fin de cuentas, los bosques constituyen algo análogo. Con los pastos, el tiempo en el cual el pueblo tenía una superficie grande a su salida, un ‘ejido de una legua de largo’ como dijo Felipe II en la Ordenanza en que estableció esta institución, el tiempo en que se poseía ese terreno para un uso común indistinto, ‘para que los indios tengan sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles’ según expresión literal de la Ordenanza, aquel tiempo en que tal principio regía porque había abundancia de tierras en relación con la población y en relación con los animales que se llevaban a pastar, ya había pasado. Ahora habría necesidad de establecer una reglamentación rígida, si los animales eran de propiedad individual y comunal el pasto, a fin de que en cada tierra pudiera pacer sólo un cierto número de cabezas. Lo que sucedió fue que fracasó la dotación de tierras de pastos, pues el uso que, por lo general, hicieron de ellas los pueblos consistió en otorgarlas en arrendamiento a los terratenientes particulares para que ampliaran sus ganaderías. Así ha venido corriendo el

tiempo, y los pastos de los ejidos son usados ahora por los terratenientes no ejidatarios para que pasten en ellos sus ganados, mediante el pago de una determinada cantidad, de una renta o regalía, a los ejidatarios. ¿Para ésto, para llevar a cabo una explotación indirecta, se realiza una reforma agraria?

“Ante estos resultados, se establecieron concesiones temporales de inafectabilidad ganadera, lo que, sin entrar en detalles, consistió en ampliar las inafectabilidades en el caso de la actividad pecuaria, declarando vedada, hasta magnitudes sumamente amplias, la aplicación de la reforma agraria en las fincas de pasto. Ha sido ahora —para terminar el relato sobre México— cuando el Gobierno, sin derogar lo que concierne a la inafectabilidad ganadera, sino en relación con las tierras de pastos que ya poseen los ejidos, está organizando ‘el ejido ganadero’, es decir, postulando que los ejidatarios reivindiquen esas tierras una vez más, aboliendo los contratos de arrendamiento y otorgando a aquéllos crédito y asistencia técnica suficientes para que establezcan en forma colectiva, en cooperativas de producción, y en sus propias tierras, a su propio ganado”.¹

Ahora bien, para que pueda otorgarse una concesión de inafectabilidad ganadera, es preciso que se satisfagan los requisitos señalados en el artículo 115 del Código Agrario, que dispone:

“Podrá otorgarse concesión de inafectabilidad ganadera por veinticinco años a las explotaciones ganaderas que reúnan las siguientes condiciones:

I.—Que tengan un pie de más de doscientas cabezas de ganado mayor, o su equivalente en ganado menor;

II.—Que los terrenos y los llenos pertenezcan a la misma negociación, por lo menos con seis meses de anticipación a la fecha de la solicitud de la concesión. Si los terrenos y los llenos pertenecen a distintas personas, se otorgará la concesión bajo

1 Economía Agrícola y Reforma Agraria. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México, 1962. Págs. 130 y 131.

condición de que, en el término de seis meses, contados a partir de la publicación del decreto correspondiente, tanto los terrenos como los llenos pasen al dominio de una sola persona física o moral;

III.—Que el objeto principal del negocio sea la explotación ganadera;

IV.—Que los terrenos se encuentren en zonas donde hayan quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población, o se compruebe que en el radio de afectación legal existen tierras suficientes para satisfacer las necesidades de los núcleos de población con derecho.

Durante la vigencia de la concesión, los terrenos que ella ampare no podrán ser afectados por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población.

No procederá el otorgamiento de la concesión, cuando los terrenos para los cuales se solicite hayan sido afectados provisionalmente.

Podrán otorgarse concesiones provisionales de inafectabilidad ganadera por el término improrrogable de un año a los propietarios de tierras que deseen establecer una explotación pecuaria, siempre que sus terrenos reúnan la condición prescrita en la fracción IV, o que se excluyan de la afectación mediante permuta, llenando los requisitos establecidos en las fracciones II, III y IV del artículo 116. El cumplimiento oportuno de las obligaciones inherentes a una concesión provisional da derecho a obtener una definitiva por veinticinco años, al término de aquélla.

Las negociaciones ganaderas amparadas por concesión de inafectabilidad, que comprueben de modo fehaciente, ante el Departamento Agrario, haber dado cumplimiento a las obligaciones contenidas en el artículo 118 y en el propio decreto-concesión, tendrán derecho a su prórroga, por un plazo no mayor del concedido anteriormente".

c) **Extensión y calidad de la superficie que comprende la**

concesión.—La extensión de la superficie amparada por la concesión de inafectabilidad ganadera, se determina, como ya hemos dicho, en función de la capacidad forrajera, tomándose como base el coeficiente de productividad por cabeza de ganado mayor. Entonces, de acuerdo con el número de cabezas que posea el interesado, se realiza una simple operación aritmética de multiplicación y queda determinada la superficie materia del contrato-concesión.

Esta superficie podrá aumentarse hasta el doble de la necesaria para el sostenimiento del ganado existente, siempre y cuando el concesionario se obligue a adquirir, en el plazo que se le fije, el ganado correspondiente al aumento concedido; debiéndose entender el aumento dentro de los límites de trescientas y cincuenta mil hectáreas a que ya hemos hecho mención.

Por definición, la inafectabilidad ganadera únicamente puede referirse a las tierras de agostadero y monte bajo no susceptibles de cultivo. Ahora bien, se denominan tierras de agostadero aquéllas en que se producen espontáneamente plantas forrajeras o vegetación silvestre cuyos retoños pueden servir de alimento al ganado. Se estiman de buena calidad, las tierras de agostadero capaces de sostener una cabeza de ganado mayor con la producción forrajera de una superficie no mayor de diez hectáreas. Los agostaderos en terrenos áridos requieren de una extensión mayor de diez hectáreas para el mismo fin.

La capacidad forrajera de las tierras de agostadero, se determina equiparándose las necesidades alimenticias de una cabeza de ganado vacuno con las de cinco de ganado menor, o una de ganado equino por siete de ganado menor.

Por tierras de monte se entienden las que se encuentran pobladas de vegetación silvestre, sea arbustiva o arbórea, cuya reproducción y desarrollo se efectúan en forma natural o con la intervención del hombre, cuando persigue fines de reforestación, de saneamiento o fijación del suelo.

Las tierras de labor abandonados por un período no mayor de cinco años en los climas tropicales y de diez años en los tem-

plados y fríos, que se cubren de vegetación silvestre, se denominan tierras "alzadas" y se consideran como de cultivo, siempre que sean planas o con pendientes menores de quince grados, y su equivalencia será la de las tierras de humedad o de temporal, según su naturaleza.

Las tierras de monte pueden ser de dos clases: de monte bajo, cuando el desarrollo de las plantas silvestres alcanza diámetros, en la base de sus troncos, hasta de diez centímetros; excediendo de estos diámetros, se consideran de monte alto.

d) **De la satisfacción de las necesidades agrarias.**—Las tierras destinadas preferentemente a la ganadería, dispone el artículo 114 del Código Agrario, aunque rebasen extensiones inafectables en terrenos de agostadero, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106, serán inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevo centro de población, hasta el límite de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los propios terrenos.

Es decir, la extensión comprendida por la pequeña propiedad ganadera, es inafectable por cualquier concepto. También lo son, naturalmente, los terrenos amparados por una concesión de inafectabilidad aunque rebasen los límites de la pequeña propiedad.

Pero fuera de esos casos, son afectables cuando existan necesidades agrarias que satisfacer por dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola, salvo que, dice el artículo 116 del Código, "dentro del radio legal, haya otras fincas afectables dedicadas a fines no ganaderos, caso en el cual las dotaciones ejidales se localizarán en las fincas no ganaderas. Si no existen éstas, las tierras ocupadas por ganaderías sólo podrán excluirse de la afectación mediante permuta, siempre que se llenen los requisitos siguientes:

I.—Que la negociación ganadera exista, por lo menos, con seis meses de anterioridad a la fecha de publicación de la solicitud de ejidos;

II.—Que al ser requerido por la autoridad agraria, el soli-

citante se obligue a entregar, a su costa, tierras equivalentes por su extensión y calidad a las que deberían afectarse a la ganadería de que se trate;

III.—Que las tierras que el interesado deba entregar al núcleo de población se encuentren ubicadas dentro del radio de afectación del mismo, y

IV.—Que la demarcación de esas tierras se haga dentro de un plazo improrrogable de treinta días, contados a partir de la fecha en que la autoridad agraria comunique al afectado la procedencia de la permuta”.

Por otra parte, en la satisfacción de las necesidades agrarias deben observarse las siguientes reglas:

1.—Dentro de la zona de afectación, se escogerán, preferentemente, las tierras de mejor calidad y más próximas al núcleo solicitante.

2.—Si la superficie afectable queda comprendida entre varias propiedades en igualdad de condiciones, la afectación debe realizarse en forma proporcional.

3.—En el procedimiento de afectación de una finca, se tomarán en cuenta la superficie y la cuantía de las acciones que le hayan orrespondido en la fecha de la publicación de la solicitud, o de la del acuerdo que inicie el proceso de oficio, excepto cuando la superficie o las accesiones aumenten durante el procedimiento, caso en el cual la afectabilidad se determinará sobre las superficies y accesiones existentes en el momento del fallo.

Ahora bien, en principio la pequeña propiedad es inafectable por mandato constitucional. Pero, aún cuando también en principio, las superficies excedentes de la pequeña propiedad son afectables por dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población, la Constitución hace una excepción cuando por la aplicación y el trabajo de los propietarios o poseedores de la pequeña propiedad, ésta excede sus límites legales. Dispone textualmente el último párrafo de la fracción XV del artículo

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

Aunque la legislación agraria no hace mención expresa a los requisitos señalados en la disposición constitucional transcrita, podemos concluirlos o deducirlos de sus diversas disposiciones. Así, en el caso de la pequeña propiedad ganadera, tales requisitos son: ejecutar las obras, mejoras y demás inversiones de capital indispensables para su industria; adquirir para explotación fija el número de cabezas de ganado que corresponde a la superficie protegida por el decreto de inafectabilidad, número que deberá ser superior a doscientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor; destinar los terrenos laborables dentro de la explotación ganadera, al cultivo de plantas forrajeras, y que la mejoría obtenida haga más costeable la explotación ganadera que otras explotaciones posibles.

Como se desprende de las diversas transcripciones legales expuestas, la concesión de un decreto de inafectabilidad ganadera queda supeditada a la satisfacción previa de las necesidades agrarias. Esto significa que para el legislador, la cuestión agraria es de interés primordial sobre cualquiera otra. Así se explica que la política gubernamental se dirija, predominantemente, al cumplimiento de la reforma agraria. Para acelerar ésta, se han dictado, entre otras disposiciones, la contenida en la fracción XIV del artículo 27 constitucional que ordena que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado o se dictaren en favor de los pueblos, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

A propósito de esta disposición jurídica, Mendieta y Núñez² critica, certeramente, la errónea interpretación que le ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la denegación del amparo alcanza por igual a los propietarios y a los pueblos. En su parte fundamental, la ejecutoria de la Corte dice:

“Es improcedente el amparo que promuevan en la materia los vecinos de los pueblos, ejidatarios y núcleos de poblaciones, porque subsistiendo en todo tiempo su derecho de solicitar tierras y aguas mientras tengan necesidad de ellas, el perjuicio que se les pudiera causar no es definitivo, por ser reparable por los medios que consagra la Constitución; aparte de que ese derecho se refiere a las tierras y aguas que necesitan para su desarrollo económico, pero no precisamente a determinadas tierras. El poder judicial de la Federación ya no puede decidir cuestión alguna de índole agraria, sino las autoridades correspondientes, porque el texto y el espíritu de la ley suprema lo apartan del conocimiento de ese problema que reviste un carácter eminentemente social y no constitucional. De las diversas disposiciones constitucionales relativas se desprende, sin lugar a dudas, que el derecho fundamental que tienen los pueblos de solicitar las tierras y aguas que necesiten para su desarrollo económico, siempre subsiste mientras tengan necesidad de ellas. Ni las autoridades agrarias de la República, ni los poblados interesados, tienen obstáculo legal alguno que impide que en cualquier tiempo se hagan las dotaciones o restituciones necesarias en beneficio de éstos; por lo que no siendo definitivo el perjuicio que pudiera causarse a los pueblos, porque las autoridades agrarias, por los medios que consagra la Constitución, pueden reparar cualquier perjuicio, el amparo resulta improcedente en los términos de la jurisprudencia relativa de la Suprema Corte de Justicia.

“No es ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que puede decidir ninguna cuestión de índole agraria, porque el tex-

2 Lucio Mendieta y Núñez.—“El Sistema Agrario Constitucional”.—Págs. 173 y sgs.

to y el espíritu de la Ley Suprema la apartan del conocimiento de ese problema eminentemente social. Si aparece a primera vista que la Constitución no se refiere más que a los propietarios afectados negándoles expresamente el derecho de solicitar amparo, ha sido porque, no teniendo carácter inmutable, en ningún caso, las resoluciones que dicten las autoridades agrarias, porque la Constitución concede siempre el derecho a los pueblos para solicitar dotaciones de tierras cuando así lo reclamen sus necesidades, no era procedente que se aludiera a los núcleos poblados, porque las autoridades agrarias son las que en todo tiempo pueden satisfacer las peticiones de los pueblos, como se ve claramente por los preceptos relativos de la Constitución, sin que deba ni pueda intervenir, por ningún concepto, la autoridad judicial, porque es incuestionable que no se puede aplicar la fracción novena del artículo 107 ciento siete Constitucional, tramitando y resolviendo los amparos que pidieran los solicitantes de tierras, ya que cualquiera resolución que se dictara no podría considerarse como definitiva a la luz del derecho constitucional, toda vez que tiene su reparación posible por el medio que el mismo artículo 27 concede, que es el de demostrar que el pueblo tiene necesidad de tierras o de mayor extensión de las que se le han concedido. Los interesados deben buscar la satisfacción de las necesidades que crean tener en la materia ocurriendo a los medios previstos y ante las autoridades agrarias, que son a quienes la Constitución reconoce como competentes en definitiva para ir dictando las resoluciones pertinentes de acuerdo con la Ley Federal del País, y leyes que de ella se derivan; no teniendo en ningún caso facultad el Poder Judicial de la Federación para intervenir en cuestiones de esa índole que revisten un carácter esencialmente social y no constitucional. El derecho concedido por la legislación agraria a los centros de población, es el de que se les dote de las tierras y aguas que necesiten, sin expresarse que han de ser, precisamente determinadas tierras. (Amparo directo. José P. Felipe y coags. contra actos del Presidente de la República y otras autoridades).

La tesis sustentada por la Suprema Corte de Justicia a través de la ejecutoria transcrita, es, en concepto de Mendieta y

Núñez, contraria a la letra y al espíritu del artículo 27 constitucional. "El artículo citado, al ordenar que los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias no podrán interponer en contra de ellas el juicio de amparo, establece una grave excepción en el sistema de garantías individuales que sustenta la Constitución y de acuerdo con una conocida regla de interpretación jurídica, las excepciones, precisamente por serlo, no pueden extenderse a más de lo que en ellas mismas se comprende expresamente.

"La prohibición de ocurrir al juicio de amparo se refiere únicamente a los propietarios, luego no es lícito extenderla a los núcleos de población rural, tanto más cuanto que la Reforma Agraria, de la que es expresión jurídica el artículo 27 Constitucional, se lleva a cabo en beneficio directo de tales núcleos de población. En su interés se negó a los propietarios la procedencia del amparo a fin de evitar que se entorpeciera y alargara el procedimiento para las dotaciones y restituciones; pero esa misma razón no puede aducirse cuando son los pueblos quienes acuden al amparo en contra de las resoluciones definitivas que les nieguen, contra derecho, la dotación o la restitución solicitadas.

"Se afirma en la ejecutoria transcrita que el perjuicio que se causa a los pueblos rurales son la denegación de una dotación o de una restitución, no es definitivo, porque el artículo 27 Constitucional les concede el derecho de solicitar tierras en dotación o en restitución en todo tiempo. Esta afirmación es contraria a la verdad.

"Es necesario distinguir entre la restitución y la dotación.

"En la restitución, verdadero juicio plenario de propiedad, la resolución presidencial es una sentencia que pone fin a la contienda jurídica; tiene el valor de cosa juzgada. El pueblo solicitante, en caso de que la resolución le sea desfavorable, no puede revivir, en forma alguna, el juicio agrario de restitución. El artículo 27 de la Constitución en ninguno de sus preceptos concede a los pueblos perdidosos tal prerrogativa. En consecuencia sí es definitivo el perjuicio que sufren con la resolución presidencial que, contra la Ley, le niegue la restitución.

“En cuanto a la dotación de tierras, el perjuicio que sufre el pueblo solicitante, cuando se le niega injustificadamente, es definitivo, porque, aun cuando puede volverlas a solicitar en todo tiempo, la autoridad responsable también puede volvérselas a negar en todo tiempo, si por motivos políticos o de otra índole, se ha propuesto no concederlas. Las tramitaciones agrarias son tan dilatadas y difíciles, que resulta verdaderamente irónico asegurar que el perjuicio que sufre un núcleo de población por virtud de la resolución que le niegue el derecho a dotación de tierras, no es definitivo. Los núcleos de población, desde el punto de vista del derecho agrario, son ficciones jurídicas mediante las cuales se trata de llevar a los campesinos necesitados, considerados como jefes de familia, aquella extensión de tierra suficiente para satisfacer sus necesidades. En consecuencia el núcleo de población que hoy solicita tierras, está integrado por un número determinado de familias, algunas de las cuales, al no conseguirlas, acaso emigran, o se desintegran o desaparecen; el perjuicio que sufren estas familias, es definitivo, no pueden esperar a que las autoridades agrarias cambien de opinión, no tienen resistencia económica para estar haciendo sucesivos intentos, que duran largos años, hasta que alguno les dé resultado.

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria transcrita, abdicó de su alta misión, se puso incondicionalmente a las órdenes de las autoridades agrarias para establecer en favor de ellas una verdadera dictadura”.³

En ejecutorias más recientes, la Corte ha sostenido la procedencia del juicio de amparo cuando se trate de actos de autoridades distintas de las agrarias o de actos de éstas ejecutados fuera del procedimiento agrario. Sin embargo, nuestro máximo Tribunal no se ha pronunciado en forma expresa y categórica en contra de la tesis comentada.

3 Lucio Mendieta y Núñez, op. cit., págs. 173 y sgs.

CAPITULO CUARTO

PROCEDIMIENTO DE INAFECTABILIDAD GANADERA

a) De la solicitud de concesión de inafectabilidad ganadera. b) Informe de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. c) Informe de la Delegación Agraria.

BIBLIOTECA CENTRAL

U. N. A. M.

CAPITULO CUARTO

PROCEDIMIENTO DE INAFECTABILIDAD GANADERA

- a) De la solicitud de concesión de inafectabilidad ganadera. b) Informe de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. c) Informe de la Delegación Agraria.

a) El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, promulgado el 9 de octubre de 1948, condiciona el otorgamiento de la inafectabilidad para la pequeña propiedad ganadera, a las actividades de: producción, crianza, engorda o mejoramiento de "cualquiera o cualesquiera de las clases de ganado que a continuación se menciona, o de ambas: a) Ganado mayor, de las especies bovina o equina, comprendiendo en esta última la asnal y mular; b) Ganado menor, de las especies ovina, caprina y porcina". (Artículo 42).

A continuación, señala las condiciones que debe reunir el solicitante de la inafectabilidad:

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

Esta condición o requisito previo exigido por la Ley, constituye uno más de tantos absurdos o, si se quiere, redundancias de que adolece la legislación agraria. En efecto, si el objeto de la solicitud es la concesión de una **inafectabilidad ganadera**, resulta lógico que, quien la tramite tenga sus terrenos destinados

a la ganadería y no a la agricultura o a la explotación de recursos minerales.

El segundo requisito exigido por el reglamento en su artículo 43 es:

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

Esta segunda condición debe entenderse en relación con los límites de la pequeña propiedad ganadera que, repetiremos una vez más, la constituyen las tierras de agostadero o monte bajo que no siendo susceptibles de cultivo basten para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor en función de la capacidad forrajera de los terrenos. Ahora bien, estos terrenos deben integrar una unidad aunque entre ellos existan otros de naturaleza distinta. Basta con que los predios afectos a la solicitud se encuentren bajo la misma dirección administrativa y que su cercanía permita la alimentación del ganado sin necesidad de empleos considerables de transportación; es decir, que el traslado del ganado de una parte de los terrenos a las otras, se haga en forma natural y la explotación forrajera “pueda hacerse racionalmente”.

Por último es requisito necesario:

“c) Que terrenos y semovientes pertenezcan legalmente, ya sea como propietario o poseedor, en los términos de los artículos 13 y 14 de este reglamento, al solicitante, con anterioridad de seis meses a la fecha de presentación de la solicitud”.

El primero de los dos artículos citados en el inciso transcrito, dispone: “Los propietarios promoventes de inafectabilidad deberán acreditar sus derechos de propiedad en la forma prevista en el Código Civil y disposiciones conexas, vigentes en la entidad a cuya jurisdicción pertenezca el predio”. Como la legislación civil referente a la propiedad inmobiliaria es uniforme en toda la República, podemos afirmar que sólo mediante escrituras formalizadas es posible acreditar tales derechos.

En cuanto al artículo 14 citado, establece: "Los promoventes sin título de propiedad deberán comprobar la posesión de sus terrenos, de conformidad con las siguientes disposiciones:

I.—Los que posean más de cincuenta hectáreas de riego o sus equivalentes acreditarán sus derechos de conformidad con el Código Civil y disposiciones conexas, vigentes en la entidad a cuya jurisdicción pertenezca el predio, siempre que lo posean por más de cinco años;

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

III.—Los solicitantes de inafectabilidades ganaderas permanentes, que posean menos de quinientas hectáreas de agostadero de buena calidad o menos de dos mil hectáreas de mala calidad, podrán acreditar su posesión mediante el certificado y la información testimonial a que se refiere la fracción II de este artículo".

Como se ve, la ley es terminante: el solicitante debe acreditar la propiedad o la posesión del ganado con una antigüedad mínima de seis meses anteriores a la presentación de la solicitud, como requisito **necesario** para obtener la concesión de inafectabilidad.

Sin embargo, veamos el artículo 51 del reglamento a estudio:

"Los solicitantes de concesiones ganaderas, además de reu-

nir las condiciones a que se refiere el artículo 43 de este reglamento, deberán llenar las siguientes:

En caso de que el solicitante sea tan sólo dueño del terreno y no del ganado, se le otorgará la concesión de inafectabilidad, siempre que demuestre que dichos terrenos están acondicionados para la explotación ganadera, y presente promesa de venta debidamente formalizada por un notario para adquirir el ganado en un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que se publique el decreto-concesión de inafectabilidad. Igual concesión de inafectabilidad se otorgará al propietario o propietarios del ganado si presentan promesa de venta de los terrenos para un plazo igual al señalado anteriormente y siempre que demuestre a satisfacción que cuentan con ganado de su propiedad. Cuando el propietario de los terrenos o los del ganado, en su caso, no cumplan con el contrato de promesa de venta, el cual deberá ser previamente aprobado por el Departamento Agrario, quedará sin efecto la concesión de inafectabilidad”.

Esta disposición legal instituye una concesión de inafectabilidad **condicionada sui generis**. Mediante la exhibición de un contrato simple de promesa de venta, la autoridad obsequia la solicitud a quien, hasta entonces, o no tiene ganado, o no tiene terrenos ganaderos; y aquél o éstos, dependen de la voluntad de un promitente. Recuérdense los alcances de un contrato de promesa de compraventa: el promitente no se obliga a vender, su promesa sólo lo ata a cumplir con lo prometido, pero si no cumple, nada ni nadie puede obligarlo al cumplimiento coactivo de lo pactado. De ese modo, la condición a que se sujeta el decreto-concesión, no es cierta desde el primer momento, sino tan sólo potencial, y esto convierte a la disposición legal en algo engorroso y superficial que debiera suprimirse.

Para el trámite de las inafectabilidades de pequeñas propiedades ganaderas, dice el reglamento, además de los requisitos exigidos para las que se refieren a las pequeñas propiedades agrícolas, a la solicitud respectiva deberá acompañarse dos constancias expedidas por autoridad municipal que acrediten; una, la antigüedad de la explotación, y la otra, la figura y fecha de

registro de la marca o el fierro; y dos copias simples de cada uno de estos documentos. En las entidades donde existen impuestos a la ganadería, la antigüedad de la explotación puede comprobarse por medio de constancias expedidas por las oficinas rentísticas.

El informe del comisionado para hacer la inspección sobre el predio —dispone el artículo 45—, así como la opinión del C. Delegado agrario, deberán contener los datos relativos a la antigüedad y rama principal de la ganadería a que se dedica el predio; capacidad forrajera de los agostaderos y plantas forrajeras o de otra naturaleza que se cultiven en las tierras de otras clases; situación y suficiencia de los aguajes, y cabezas de ganado mayor o menor existentes en el momento de la inspección, computándose por especies.

El artículo 46 del reglamento estatuye: "En los terrenos de agostadero que no estén destinados a la ganadería y que se desee establecer una industria pecuaria, en los términos que previene el párrafo segundo del artículo 114 del Código Agrario, harán su solicitud para que se les otorgue inafectabilidad provisional por un año, agregando a los datos requeridos para la solicitud de inafectabilidad ganadera una manifestación expresa de que quedan enterados del alcance del artículo 126 del Código Agrario".

Por lo que se refiere a la extensión que deberán amparar la concesión de inafectabilidad ganadera, debe determinarse en función de la capacidad forrajera de los terrenos, y para ello, dice el reglamento, servirán de guía los coeficientes determinados por la Secretaría de Agricultura y Ganadería de los cuadros anexos a este reglamento; pero, en ningún caso, la extensión inafectable podrá exceder de trescientas hectáreas en las tierras más feraces y de cincuenta mil en las más estériles.

La capacidad forrajera se determinará tomando en cuenta el número de cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor que pueda sustentarse, de acuerdo con el coeficiente de agostadero señalado para el mismo; entendiéndose como coeficiente

de agostadero la extensión necesaria y suficiente para que en la misma una cabeza de ganado mayor pueda desarrollar en un año la función zootécnica que le corresponde, sin tomar en cuenta la posible inversión de capitales que tinden a mejorar los pastos (artículo 54). Esta misma disposición prescribe: "La superficie que debe ser declarada inafectable se hará de acuerdo con el número de cabezas de ganado con que cuenta la negociación respectiva en el momento de la inspección prevista por el artículo 296 del Código Agrario, pudiendo concederse hasta el doble de la misma, siempre que el solicitante se obligue a incrementar el ganado, hasta cubrir la capacidad forrajera del predio, como lo previene el artículo 117 del Código Agrario".

Como puede darse el caso de que los terrenos objeto de la inafectabilidad ganadera se encuentren en áreas destinadas a satisfacer necesidades de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola, el reglamento sujeta la concesión a la previa satisfacción de aquellas necesidades y al cumplimiento de los siguientes requisitos:

I.—Que la negociación ganadera exista por lo menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de ejidos;

II.—Que al ser requerido por la autoridad agraria, el solicitante de la concesión se obligue a entregar a su costo, tierras equivalentes por su extensión y calidad a las que deberían afectarse a la ganadería de que se trata;

III.—Que las tierras que el interesado debe entregar al núcleo de población se encuentren ubicadas dentro del radio de afectación del mismo, y

IV.—Que la demarcación de esas tierras se haga dentro de un plazo improrrogable de treinta días, contados a partir de la fecha en que la autoridad agraria comunique al afectado la procedencia de la permuta.

b) Veamos ahora cuál es el trámite de las solicitudes de inafectabilidad ganadera previsto en el reglamento a estudio.

La solicitud, dice el artículo 58, deberá presentarse por triplicado ante el jefe del Departamento Agrario, y contendrá:

I.—Nombre y domicilio del solicitante o solicitantes, y lugar para recibir notificaciones en nombre propio o de los legítimos representantes o apoderado;

II.—Denominación propia de la explotación y del predio o predios, así como su ubicación;

III.—Número, especies y razas de las cabezas de ganado que posean;

IV.—Rama o ramas de la actividad ganadera a que se dedican;

V.—Superficie total y clase o clases de terrenos respecto de los cuales se solicita la concesión;

VI.—Situación legal en relación a los ejidos colindantes o poblados que soliciten ejidos sobre los terrenos que motiven la solicitud;

VII.—En los casos señalados en el inciso c) del artículo 43 de este reglamento, se suministrarán los datos que señalen dichas disposiciones.

A la solicitud requisitada en los anteriores términos, deberán anexarse un original y dos copias simples de los siguientes documentos;

I.—El que acredite la personalidad del promovente; certificación del Registro Público de la Propiedad para probar el dominio sobre los terrenos y, en caso del decreto-concesión condicionado previsto en el artículo 51, los contratos de promesa de venta;

II.—Plano topográfico de los terrenos, a escala de uno a veinte mil si la superficie no excede de cinco mil metros y de uno a cincuenta mil en caso contrario;

III.—Memoria descriptiva de los terrenos destinados a la explotación ganadera, con expresión de los datos siguientes:

a) Especie y calidad de los pastos;

b) Aguajes y abrevaderos con su capacidad, o sus gastos si son manantiales;

c) Coeficiente de agostadero de cada una de las clases de las tierras de la finca ganadera, y

d) Núcleos de población que se encuentren situados dentro de su propiedad y colindancias;

IV.—Documentos probatorios de los ganados. Si se trata de criaderos, constancia del presidente o presidentes municipales de la jurisdicción, u otras autoridades competentes, de que los semovientes del criadero se encuentran marcados con el fierro o marca de la ganadería, debidamente registrados;

V.—Certificación de la autoridad administrativa competente dentro de la jurisdicción donde se encuentre ubicada la finca, para acreditar que la propiedad de los semovientes pertenece a la negociación con nla antigüedad no menor de seis meses a la fecha de la solicitud y, en su caso, documentación que asegure el cumplimiento de los compromisos pactados por los solicitantes en los términos del artículo 51;

VI.—Certificación procedente con los datos existentes en las oficinas receptoras en relación con las manifestaciones y cobros de impuestos ganaderos, y

VII.—Certificación acerca de la situación que los bienes relacionados con la concesión guarden respecto del matrimonio del solicitante; es decir, si están comprendidos dentro de la sociedad conyugal o no.

La solicitud y los documentos anexos, deberá dirigirse a la Dirección de Inafectabilidad Agraria del Departamento Agrario (hoy Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización). Dicha dependencia remitirá, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 61 del reglamento y el 296 del Código Agrario, una copia de la solicitud junto con el plano topográfico y la memoria descriptiva de los terrenos, a la Secretaría de Agricultura y Ganadería; y un tanto del expediente completo a la delegación

agraria correspondiente a fin de que rindan los informes respectivos.

El artículo 63 del reglamento a estudio y el 296 del Código Agrario, precisan los puntos que deberá contener el informe de la Secretaría de Agricultura. El primero de los artículos cita, dos, detalla tales puntos en sus incisos a) a h) que coinciden con las fracciones I a V del artículo 296 del Código. Se refieren a la comprobación oficial de los datos contenidos en la solicitud y demás documentos. Pero además el informe deberá contener la opinión de la Secretaría sobre la procedencia o improcedencia de la concesión solicitada. Aunque el reglamento es omiso respecto del término dentro del cual deberá rendirse este informe, el Código sí dispone el de treinta días contados a partir del recibo de la solicitud.

Como la ley no precisa cuál es el alcance de la opinión que deben externar la Secretaría de Agricultura y la delegación agraria en sus respectivos informes, es preciso examinar esta cuestión de capital importancia. Pero, antes, pasemos al estudio del informe de la delegación.

c) El Código Agrario en su artículo 297 y el reglamento en el artículo 65, disponen cuál debe ser el contenido del informe de la delegación agraria. Dice el primero de ellos: "Dentro de los cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud, el Departamento Agrario enviará un ejemplar de ella y de cada uno de sus anexos al delegado agrario en cuya jurisdicción esté ubicado el casco de la finca a que se refiere la solicitud para que el delegado, dentro de un plazo de treinta días: . . ." En seguida, pasa a precisar en sus fracciones I a III, los puntos que, el artículo 65 del reglamento, reproduce en sus tres primeros incisos:

"ART. 65.—El informe de la delegación agraria contendrá los siguientes puntos:

a) Censos agropecuarios de los núcleos de población que tengan derecho a ejidos y en favor de los cuales pudieran afectarse los terrenos ganaderos solicitados por la concesión;

b) Indicación de los expedientes agrarios que estén en trámite en la delegación y que pudieran producir la afectación de las tierras materia de la solicitud;

c) Información sobre lo dispuesto por los artículos 48, 50, 51 y 52 de este reglamento; . . .”

Pero además de los puntos anteriores, el artículo en cuestión agrega los siguientes:

d) En caso de que los terrenos ganaderos sean afectables y sea procedente el cambio, señalamiento de los terrenos que sean más convenientes para dicho cambio;

e) Determinación de los coeficientes de agostadero aplicables a la finca o fincas relacionadas con la concesión.

f) Opinión sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud”.

Como se ve, el reglamento añadió, entre otros, el punto relativo a la opinión del delegado agrario sobre si considera procedente o no la concesión, que la Ley Agraria no estipula. Es decir, el reglamento, que como tal, es una ley secundaria, excede al Código que es una ley principal o primordial.

Ahora bien, ¿hasta qué punto es decisiva la opinión de la autoridad agraria para que se conceda o se niegue la concesión?

Consideremos en primer término la situación de que, habiendo reunido el solicitante todos los requisitos exigidos por la ley, exista discrepancia de opiniones sobre la procedencia o improcedencia de la concesión entre la Secretaría de Agricultura y el delegado agrario. Como la ley preceptúa que si el solicitante llena todas y cada una de las exigencias legales, **debe** el Ejecutivo, a través del Departamento Agrario, conceder la concesión de inafectabilidad, debe concluirse en que siendo cualquiera la opinión de ambas instancias, el Ejecutivo tendrá que acceder a la concesión. Pero, cabe recordar que el Poder Ejecutivo se ejerce a través de Secretarías y Departamentos especializados con el fin de guiar en determinado sentido la decisión del Presidente de la

República. Entonces, es factible que la opinión de la Secretaría de Agricultura debe influir bastante en la decisión que se tome respecto de la solicitud, y que esta opinión es, desde luego, de mayor importancia que la del delegado agrario.

En segundo término, consideremos una situación distinta: el interesado no ha satisfecho todos los requisitos de ley y, sin embargo, por influencias personales del solicitante o por negligencia de la autoridad, tanto el delegado como la Secretaría opinen en sentido favorable a la concesión. Creemos que no obstante tales opiniones, el Ejecutivo no accedería a otorgarla. Al respecto dice el artículo 300 del Código Agrario:

“Concluída la tramitación del expediente, en los términos de los artículos anteriores, éste será sometido a consideración del Cuerpo Consultativo Agrario, para que produzca su dictamen, estimando las constancias que figuren en él y cuantas pruebas creyera oportuno tener a la vista.

El dictamen será sometido a la consideración del Presidente de la República para resolución definitiva.

Vencido el término de una concesión provisional, el Departamento Agrario continuará de oficio la tramitación integrando el expediente y recabando, por los conductos fijados en este capítulo, los datos necesarios para decidir si el concesionario ha cumplido con las obligaciones fijadas en el decreto provisional. En caso afirmativo se otorgará, desde luego, la concesión definitiva por veinticinco años, y de lo contrario, se negará la concesión y se aplicarán al interesado las sanciones que señala el artículo 126”.

La concesión provisional tiene lugar cuando, aún no satisfaciendo el interesado todos los requisitos exigidos por la ley para una concesión definitiva, se compromete en un término preciso, a la realización de los requisitos faltantes. Ahora bien, si transcurrido el plazo, el interesado no cumple con el compromiso adquirido, pierde el derecho a obtener la concesión definitiva, pero además, de conformidad con el mencionado artículo 126 del Código, “se le castigará con la pérdida, en favor del Erario Fe-

deral, de una suma igual al 50% del valor que el avalúo oficial haya señalado al terreno, suma que quedará garantizada, de modo preferente respecto de cualquier crédito, por el inmueble mismo”.

De todo lo anterior, se deduce, que si bien la opinión oficial de las instancias señaladas por la ley influye en la decisión última del Ejecutivo, esta influencia no es determinante y que, la concesión de inafectabilidad ganadera, es facultad discrecional del Presidente de la República, como lo son todas —o casi todas— las facultades reservadas por la Constitución al Ejecutivo de la Unión, salvo el caso de que existieran solicitudes de ejidos pendientes de resolver.

Por último, nos referiremos al contenido del decreto de concesión de inafectabilidad. A él se refieren el artículo 301 del Código y el 70 del Reglamento. Dice este último:

“El decreto de concesión de inafectabilidad, deberá contener los siguientes puntos:

I.—Las consideraciones en que se exprese la comprobación:

- a) De la personalidad del solicitante.
- b) De que la finca materia de la solicitud tiene como objeto principal la explotación ganadera;
- c) De la propiedad de terrenos y semovientes, con la anti-güedad necesaria respecto de la fecha de presentación de la solicitud;
- d) De la existencia del número necesario de cabezas de ganado;
- e) Del modo como las necesidades agrarias hayan quedado satisfechas, de acuerdo con el inciso e), fracción I, del artículo 301 del Código Agrario.

II.—La declaratoria de inafectabilidad por veinticinco años, de la extensión que procede;

III.—Las obligaciones a que el concesionario queda sujeto, de acuerdo con las disposiciones de este reglamento;

IV.—Si se trata de concesión provisional, el decreto deberá contener, además, las consideraciones en que se diga cómo se ha comprobado la propiedad de los terrenos, su valor, la solvencia del solicitante y la posibilidad de establecer la explotación ganadera en el término de un año. También señalará las obras, mejoras y demás inversiones de capital que el propietario deba realizar, el número de cabezas que debe adquirir para la explotación fijada; hará la declaratoria de inafectabilidad provisional por un año improrrogable, señalando las obligaciones generales y especiales a que el concesionario queda sujeto y las sanciones que corresponderían en caso de incumplimiento”.

El artículo 71 del reglamento añade, para la validez del decreto-concesión, las siguientes formalidades: “El decreto concesión de inafectabilidad deberá ser firmado por el Presidente de la República y por el jefe del Departamento Agrario; y el plano correspondiente será firmado por el vocal consultivo y por el secretario general del Departamento Agrario, después de los trámites legales y reglamentarios establecidos. El decreto-concesión se publicará en el **Diario Oficial** de la Federación, y se hará su inscripción en el Registro Agrario Nacional; dos tantos de él se enviarán a la delegación agraria correspondiente para su distribución como sigue: uno para la Comisión Agraria Mixta, y otro para el archivo de la delegación”.

Siendo el decreto-concesión de inafectabilidad ganadera un derecho otorgado por la autoridad al propietario, debe imponerle, correlativamente, el cumplimiento de un deber; éste se traduce en una serie de obligaciones taxativamente señaladas en la ley y que sujetan al concesionario a:

I.—Cumplir las disposiciones emanadas de la Secretaría de Agricultura sobre mejoramientos y experimentación de ganados y forrajes;

II.—Cooperar, en la forma equitativa que la misma Secretaría determine, para adquirir, instalar y mantener las estaciones termo-pluviobarométricas y de evaporización que el Ejecutivo acuerde, en función de la capacidad económica de explotación;

III.—Suministrar anualmente hasta el dos por ciento de crías de ganado mayor o hasta el cinco por ciento de ganado menor, debiendo ser invariablemente mayores de un año. En vez de las crías mencionadas, el Departamento de Asuntos Agrarios queda facultado para determinar en qué casos debe suministrarse en dinero el equivalente del valor de las crías, el cual se destinará a la adquisición de implementos agrícolas o a la realización de obras de mejoramiento económico de los ejidos. Será el propio Departamento quien distribuya el ganado o haga la aplicación del dinero. Las crías de ganado porcino quedan exceptuadas de esta disposición, siempre que su explotación se haga por sistema distinto del pastoreo;

IV.—Incrementar su pie de ganado hasta aprovechar totalmente la producción pastal y forrajera del área declarada inafectable, dentro del plazo concedido por el Ejecutivo Federal, en el decreto-concesión, y

V.—Cumplir con todas las demás obligaciones que nazcan de la ley y su reglamento.

Los decretos-concesión pueden ser derogados parcial o totalmente.

Procede la derogación total, cuando los terrenos inafectables no se destinen en absoluto a la explotación ganadera, o cuando los llenos se reduzcan a un número inferior al mínimo de cabezas exigido y se mantengan en tal condición más de un año, o bien, cuando la capacidad forrajera de las tierras inafectables se modifique debido a obras no construídas ni indemnizadas por el concesionario, si la mejoría producida hace menos costea-ble la explotación ganadera que otras explotaciones posibles.

La derogación parcial es procedente cuando la capacidad forrajera de las tierras inafectables se modifiquen favorablemente, debido a obras que no hayan sido construídas por cuenta del concesionario o indemnizadas por él, siempre que la mejoría de la calidad de la tierra no coloque a la ganadería en situación inferior de costeabilidad, con relación a otra explotación posible; o cuando el número de cabezas de ganado existentes sea menor

que el consignado en el decreto-concesión, pero superior al mínimo correspondiente y siempre que la reducción pedure por más de un año, o bien cuando la inafectabilidad haya comprendido superficie en previsión del crecimiento de la ganadería y el pie de ganado no se haya aumentado en la proporción fijada y dentro del plazo concedido en el decreto correspondiente.

La derogación parcial produce el efecto de que las tierras sean reclasificadas para fijar la reducción que debe hacerse al área primitivamente declarada inafectable, de acuerdo con las nuevas condiciones de la explotación ganadera.

El artículo 88 del Reglamento, dispone: "Los decretos de derogación parcial o total, contendrán:

I.—Considerandos:

a) Fecha del decreto-concesión que amparó la negociación; nombre de ella, de sus propietarios y ubicación;

b) Superficie que amparó: Número y clase de ganados que se señalaron para la explotación;

c) Fecha de la solicitud, en caso de que alguien haya pedido la derogación, y naturaleza de la derogación solicitada;

d) Resumen de los informes qu haya obtenido el Departamento Agrario.

II.—Puntos resolutivos:

a) Nombre y ubicación de la explotación ganadera;

b) Fecha del decreto-concesión, superficie amparada, especie y número de cabezas de ganado que se tomaron en consideración al expedirse el decreto;

c) Declaratoria de derogación parcial o total; cuando se trate de la primera se indicará la forma en que quedará constituida la explotación ganadera;

d) Todos los datos relacionados con el registro, publicación y ejecución del decreto".

Por último, es preciso hacer referencia sobre la naturaleza jurídica del acto denominado **concesión**, toda vez que la crítica más severa al respecto estriva en la impropiedad del término en materia agraria.

Gabino Fraga¹, después de aclarar que no existe una diferencia tajante entre los diversos actos administrativos pues un gran número de éstos poseen particularidades comunes a varios grupos, los clasifica desde cinco diferentes puntos de vista:

a) Por su naturaleza, los actos administrativos pueden ser de dos clases: **materiales** y **jurídicos**. Los primeros son aquellos que no producen efectos jurídicos, por ello, la técnica de los mismos, es ajena al derecho. "Un hecho material —dice Jéze—, no es nunca, desde el punto de vista de la técnica jurídica, sino la condición de aplicación a un individuo de un *status* legal o la condición de ejercicio de un poder legal. Nunca un hecho o acción material crea una situación jurídica cualquiera".² Entre los actos materiales realizados por la Administración, suelen citarse en vía de ejemplo: los actos de enseñanza, los de asistencia, las operaciones y movimientos militares, los actos de investigación, de estadística, de vigilancia, de transporte de correspondencia, los actos técnicos de formación de planos, proyectos, etc. Aunque no por sí mismo, tales actos tienen a veces trascendencia jurídica, especialmente cuando constituyen antecedentes que condicionan la validez de un acto jurídico, como, por ejemplo, los estudios técnicos, la formación de proyectos, la recopilación de datos para formar idea sobre las consecuencias económicas de un proyecto, etc., que se requieren como necesarios para la declaración de utilidad pública de una expropiación. Los actos jurídicos, como su misma denominación lo indica, son los que sí producen consecuencias de derecho, y constituyen la casi totalidad de actuaciones de la Administración, tales como las realizadas en uso de la facultad económico-coactiva del Estado.

1 Gabino Fraga.—"Derecho Administrativo".—Editorial Porrúa, S. A.—México, 1966.—11a. edición, págs. 240 y sig.

2 Gastón Jéze.—"Los Principios Generales de Derecho Administrativo".—Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1948.—Tomo II, pág. 65.

b) Por las voluntades que intervienen en su formación, los actos pueden ser: **simples o de una sola voluntad**, cuando emanan de una fuente unilateral y conservan ese carácter aun cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntades, tales como opiniones, consultas, juicios técnicos, etc., constituyendo un ejemplo típico de estos actos unilaterales, precisamente el decreto-concesión de inafectabilidad ganadera. Los de **varias voluntades** comprenden: el **acto colegial**, el **acto complejo o colectivo**, el **acto unión** y el **contrato**.

El acto colegial emana de un órgano único de la Administración constituido por varios titulares. Ejemplos de estos actos son los provenientes de los diversos Consejos o Comisiones, Juntas, Cuerpos Municipales, que forman parte de la organización administrativa.

Acto complejo o colectivo es el formado por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración, como los señalados por el artículo 92 Constitucional para el Presidente de la República que requieren el refrendo de un Secretario de Estado. Cuando el acto presidencial afecta a diversos ramos de la administración, requiere el refrendo de todos los Secretarios de Estado encargados de cada uno de esos ramos. A este tipo especial de actos complejos, Serra Rojas lo denomina **acuerdo**.³

El acto unión supone, como el colectivo, un concurso de voluntades, pero a diferencia de éste, la finalidad preseguida por la concurrencia de voluntades no es idéntica; tampoco su efecto es dar nacimiento a una situación jurídica individual como en los contratos. El ejemplo típico lo constituye el nombramiento de un empleado público.

El contrato no reúne los elementos propios del acto administrativo, pero dada la posibilidad de existencia de contratos administrativos, se le considera un acto de Derecho Administrativo.

3 Andrés Serra Rojas.—"Derecho Administrativo". 3a. ed. Editorial Porrúa, S. A.—México, 1965. Pág. 270.

c) Por la relación entre la voluntad creadora del acto y la ley, el acto administrativo puede ser de dos clases: **obligatorio, reglado o vinculado** que, como su nombre lo indica, es aquel normativamente impuesto al actuar administrativo; y el discrecional, que se da cuando la ley faculta al órgano de la administración pública a actuar según su criterio. El acto reglado está determinado exactamente por la ley, la cual no sólo señala la autoridad competente para actuar, sino también ordena si ésta debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones, según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso. Lo contrario ocurre con el acto discrecional y, según sean los términos de la ley respectiva, se tratará de actos obligatorios o de facultades discrecionales. Así por ejemplo, el artículo 84 Constitucional dispone al procedimiento que debe seguirse en caso de falta absoluta de Presidente de la República, determina cuál será la autoridad competente para nombrar el sustituto o provisional, cuándo debe actuar y en qué condiciones; y la fracción XIV del artículo 89 de la misma Carta Magna faculta al Presidente para conceder indultos a los sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito y Territorios Federales.

d) Por su radio de acción, los actos pueden ser **internos o externos**. En el primer caso, su aplicación no excede de la esfera propiamente administrativa, como son los relacionados con la aplicación y funcionamiento del estatuto legal de los empleados públicos, las circulares y disposiciones dictadas por las autoridades superiores para asuntos de trámite interno, etc. En el segundo, su acción recae fuera de los órganos de la administración pública, siendo de esta naturaleza las prestaciones de los servicios públicos.

e) Por su contenido: 1o. **Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares;** 2o. **Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica,** y 3o. **Actos que hacen costar la existencia de un estado de hecho o de derecho.**

Por su importancia nos ocuparemos en último lugar de los actos marcados con el ordinal 1o. Entre los actos administrativos destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares, se encuentran: La expropiación, las sanciones y los actos de ejecución, que por su mismo nombre se explican. Los destinados a hacer constar un estado de hecho o de derecho, comprenden: los actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones y las publicaciones, que no requieren de mayor explicación.

Los actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares abarcan: los actos de admisión, así llamados porque dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público previo el cumplimiento de ciertos requisitos (enseñanza, asistencia pública); la aprobación, consistente en el acto mediante el cual, una autoridad superior da su consentimiento para que un acto de la autoridad inferior produzca sus efectos; la dispensa o condonación, acto administrativo en virtud del cual se exonera a un particular de la obligación de cumplir una ley de carácter general o de satisfacer un requisito legal; las licencias, permisos o autorizaciones, y las concesiones.

La autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. Supone la preexistencia de un derecho del particular cuyo ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad pública, y sólo hasta que se satisfagan determinados requisitos que dejen a salvo tales intereses, es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo. Constituyen, en otras palabras, actos que condicionan para un particular, el ejercicio de algunos de sus derechos.

Contrariamente, en la concesión en general, no existe ningún derecho previo del particular y, mientras que la autorización ratifica un derecho ya existente, la concesión da existencia a ese derecho. Así la licencia de construcción permite al propietario de un terreno ejercitar el derecho que ya tiene de edi-

ficar, de levantar una construcción en su predio; en tanto que la concesión minera otorga al concesionario el derecho que antes no tenía, ni siquiera restringido, de explotar un fundo minero.

Sobre la concesión, Garrido Falla dice: "Hoy parece haberse llegado a una fijación del concepto con que se alude tanto a aquellos actos QUE TRANSFIEREN A UN PARTICULAR FACULTADES ORIGINARIAMENTE ADMINISTRATIVAS, COMO A LAS QUE CREAN A SU FAVOR UN DERECHO O CAPACIDAD PREVISTA EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO".⁴

La concesión supone la concurrencia de tres elementos; un acto reglamentario, un acto condición y un contrato. Se distinguen: la concesión de servicios públicos, y la concesión de explotación de los bienes públicos. Supone, además, la existencia de un mejor derecho entre los presuntos concesionarios para su otorgamiento.

La licencia, el permiso y la autorización, constituyen medios adecuados para el ejercicio de las funciones de policía, entendiéndose por ésta la atribución del Estado que lo faculta para afectar los derechos de los particulares a fin de asegurar principalmente, la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública, sin las cuales no es posible la vida en común.

Sin embargo de lo expuesto, tratándose de concesión de inafectabilidad, sí se dan los elementos del permiso, la licencia o autorización, por cuanto el futuro concesionario, puede ser desde antes propietario de la tierra o del ganado.

Pero también hay discrepancia respecto de las concesiones de inafectabilidad por cuanto se dan los dos primeros elementos de la concesión: el acto reglamentario y el acto condición, y no así el de contrato.

De todo lo expuesto debemos concluir que la concesión de inafectabilidad ganadera difiere de una concesión de derecho

4 Fernando Garrido Falla.—"Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1956, pág. 406.

administrativo, por faltarle uno de los requisitos esenciales que hemos señalado.

Como tampoco reúne las particularidades de los demás actos administrativos, debemos considerar que la concesión de inafectabilidad ganadera no es sino una medida de interés público tendiente a dar la más amplia protección a la actividad pecuaria que se realiza dentro de los límites legales de la propiedad ganadera, y que se garantiza mediante decreto presidencial, previa la satisfacción o cumplimiento de los requisitos reglamentariamente establecidos.

El decreto presidencial es, desde el punto de vista del derecho administrativo, un acto: jurídico, de una sola voluntad, reglado y externo por cuanto tiene consecuencias jurídicas fuera del campo del derecho administrativo.

CAPITULO QUINTO

CONCLUSIONES

CAPITULO QUINTO

CONCLUSIONES

PRIMERA.—La pequeña propiedad fue reconocida desde la Ley de 6 de Enero de 1915 y el artículo 27 original de la Constitución Política.

SEGUNDA.—La inafectabilidad para la pequeña propiedad no fue sustentada en el ideario revolucionario invocado en los diversos Planes Políticos que surgieron durante el movimiento armado de 1910.

TERCERA.—La inafectabilidad es una institución de derecho tendiente a reafirmar y proteger, mediante su explotación permanente, a la pequeña propiedad.

CUARTA.—La pequeña propiedad se consignó por vez primera en una ley reglamentaria constitucional denominada Reglamento Agrario del año de 1922.

QUINTA.—También, y por primera vez, se expide el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de fecha 23 de Septiembre de 1948, que ha de regular la existencia de esta institución en México.

SEXTA.—Un Reglamento, norma la forma de aplicación de una Ley, por lo que aquél no puede ir más allá de ésta.

SEPTIMA.—Por tanto el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 23 de Septiembre de 1948, es anticonstitu-

cional, porque, rebasando la función propia de toda norma reglamentaria, contradice y adiciona las prescripciones del Código Agrario que es la norma ordinaria que le da origen y para cuya aplicación expedita fue promulgado. Contraría, con ello, el orden jerárquico normativo establecido por nuestra Carta Fundamental.

OCTAVA.—La pequeña propiedad ganadera, a diferencia de la agrícola, no tiene una superficie normativamente delimitada. Su extensión debe determinarse en función de la capacidad forrajera de los terrenos y en relación a la cantidad y calidad de los ganados.

Definimos la capacidad forrajera como el coeficiente de productividad de un terreno en relación con las necesidades alimenticias del ganado.

NOVENA.—La pequeña propiedad ganadera en explotación, es inafectable por ministerio de la ley.

DECIMA.—La expedición de un decreto-concesión de inafectabilidad ganadera, se supedita a la previa satisfacción por el interesado, de las necesidades agrarias. De ésto se desprende que la cuestión agraria es primordial a cualesquiera otras.

UNDECIMA.—La opinión de la autoridad agraria respecto a la procedencia o improcedencia de una determinada solicitud de concesión de inafectabilidad ganadera, si bien reviste importancia, no es decisiva para el fallo del Ejecutivo, pues, no obstante los términos en que se encuentra redactada la ley, debe concluirse en que la concesión del decreto es una facultad potestativa del Presidente de la República, como la mayoría de ellas consignadas en la Constitución.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- CASO ANGEL.—“Derecho Agrario”.—Ed. Porrúa, S. A., México, 1950.
- FABILA MANUEL.—“Cinco Siglos de Legislación Agraria”.—Edición del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., México, 1941.
- FRAGA GABINO.—“Derecho Administrativo”.—Ed. Porrúa, S. A., México, 1966.
- GARCIA MAYNEZ EDUARDO.—“Introducción al Estudio del Derecho”.—Ed. Porrúa, S. A., México, 1956.
- GARRIDO FALLA FERNANDO.—“Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos”.—Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.
- JEZE GASTON.—“Los Principios Generales de Derecho Administrativo”.—Ed. Depalma.—Buenos Aires, Argentina, 1948.
- MAC-LEAN Y ESTENOS ROBERTO.—“La Revolución de 1910 y el Problema Agrario de México”.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.—“El Problema Agrario de México”.—Ed. Porrúa, S. A., Octava Edición, México, 1964.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.—“Política Agraria”.—Instituto de Investigaciones Sociales.—U.N.A.M., 1957.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.—“El Sistema Agrario Constitucional”.—Ed. Porrúa, S. A. Segunda Edición, México, 1940.

SERRA ROJAS ANDRES.—“Derecho Administrativo”.—Ed. Porrúa, S. A., Tercera Edición, México, 1965.

SOLER SEBASTIAN.—“Tratado de Dereco Penal Argentino”.—Ed. T.E.A., Buenos Aires, Argentina, 1953.

VERA CASANOVA DIONISIO.—Su tesis profesional intitulada “Estudio Jurídico de la Pequeña Propiedad Agraria”.—U.N.A.M., 1965.

OBRAS LEGALES CONSULTADAS

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO AGRARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.

BIBLIOTECA CENTRAL

U. N. A. M.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	25
CAPITULO I.—REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE INAFECTABILIDAD.	
a).—Reformas Constitucionales	31
b).—Repercusiones de las reformas en el Código Agrario	42
c).—Reglamento de 23 de septiembre de 1948	43
d).—Anticonstitucionalidad del Reglamento	43
CAPITULO II.—INAFECTABILIDAD DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.	
a).—Distintas clases de inafectabilidades	53
b).—Duración de las inafectabilidades	62
CAPITULO III.—INAFECTABILIDAD GANADERA.	
a).—Pequeña propiedad ganadera	65
b).—Las concesiones ganaderas	67
c).—Extensión y calidad de la superficie que comprende la concesión de inafectabilidad ganadera	69
d).—De la satisfacción de las necesidades agrarias en relación con las concesiones de inafectabilidad ganadera	71
CAPITULO IV.—PROCEDIMIENTO DE INAFECTABILIDAD GANADERA.	
a).—De la solicitud de concesión de inafectabilidad ganadera.	
b).—Informe de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.	
c).—Informe de la Delegación Agraria	81
CAPITULO V.—CONCLUSIONES	105
BIBLIOGRAFIA	109