

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

*“Estudio Juridico del Reglamento de Inafectabilidad
Agricola y Ganadera”*

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MANUEL MENDOZA HORTA



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.

A MI MADRE:

SRA. MA. GUADALUPE HORTA VDA. DE MENDOZA,

A QUIEN LE DEBO TODO.

A LA MEMORIA DE MI PADRE:

SR. IGNACIO MENDOZA MORENO.

A MIS HERMANOS,

AL SR. LIC. MANUEL R. PALACIOS:

CON TODA MI GRATITUD Y ADMIRACION.

A MIS MAESTROS:

**CON PROFUNDO AGRADECIMIENTO Y
RESPECTO.**

**A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE
GENERACION.**

A SAMANTHA

LA PRESENTE TESIS SE ELABORO BAJO LA
DIRECCION DEL LIC. MANUEL R. PALACIOS,
EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, A
CARGO DE SU DIRECTOR LIC. RAUL LEMUS
GARCIA.

INTRODUCCION

La Revolución que estamos pasando y que debemos esperar que concluya cuando alcance el completo triunfo de sus ideas, se inició para sacar al pueblo de la miseria y obscurantismo en que los gobiernos autócratas lo tenían sumido, y va tras de la mejor distribución de la propiedad, como única forma de lograr la tranquilidad, bienestar social y progreso económico, al amparo de las garantías que le otorgan nuestras leyes y nuestro ideario.

La distribución de la tierra, ha sido en nuestro país el hecho de mayor importancia a lo largo de su historia, y representa lo que podríamos llamar el problema número uno de México, pues afecta a más del 50% de la población nacional.

El presente trabajo, revela la preocupación que siento por uno de los problemas fundamentales de nuestra patria y el interés por desarrollar un estudio referente a una de las más trascendentales instituciones nacionales: la pequeña propiedad inafectable.

Sin pretender haber tratado convenientemente, tema de tanta importancia, que por su complejidad requiere gran estudio, experiencia y capacidad para desarrollarlo, me he ocupado en señalar algunos de los antecedentes legislativos de la propiedad inafectable, así como en comentar las posibles deficiencias de las normas jurídicas que la rigen actualmente.

Asimismo, expongo algunas ideas, con la sola aspiración, de que contribuyan en algo, para buscar soluciones tendientes a establecer la paz y coexistencia de los campesinos y con miras a que el problema del campo sea de elevación humana, sin postergación de ninguna característica individual o de grupo, porque anhelo un destino brillante y feliz para México.

CAPITULO I

EL REGLAMENTO EN LA DOCTRINA

A. - DEFINICION DE REGLAMENTO.

No obstante su importancia, no existe uniformidad en los autores sobre el concepto jurídico del reglamento. Antes de dar una definición creemos pertinente referirnos a lo que varios autores opinan sobre el "reglamento", en las que podemos observar que existen diferencias, más bien de terminología que de fondo.

El maestro GABINO FRAGA en su tratado de Derecho Administrativo dice lo siguiente: "El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo". (1)

El maestro ANDRES SERRA ROJAS afirma: "El reglamento administrativo es el conjunto de normas, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido expresamente conferidas por la Constitución, o que resultan implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo, y que forman un cuerpo de prescripciones obligatorias, aplicables a todas las personas sin distinción, que se encuentran en el caso de la misma." (2)

MAURICE HAURIOU, en su obra de Derecho Administrativo define al reglamento en la forma siguiente: "El reglamento es una disposición general que expresa la voluntad del Estado, o bien de ciertos miembros del Estado tales como los comunes, y formulado por un órgano del poder ejecutivo, en virtud

(1) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. Décima Edición. México, 1963. Pág. 103.

(2) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa, S. A. México, 1965. Tercera Edición. Pág. 209.

de eso que se le llama el poder reglamentario; él constituye un acto de administración". (3)

BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO en su obra manifiesta: "De acuerdo con el criterio conceptual puede ser definido el reglamento como una manifestación escrita y unilateral de la voluntad del Poder Ejecutivo, que crea statu generales, impersonales y objetivos. (4)

ENRIQUE SAYAGUES LASO dice: "El reglamento puede definirse como el acto unilateral de la administración que crea normas jurídicas generales". (5)

OTTO MAYER define el reglamento diciendo: "Llamamos ordenanza a un acto del Estado que tiene fuerza obligatoria general y no se emite en forma de ley". (6) Enseguida concluye indicando: "Debemos considerar ordenanza, a todo acto que regula de manera general materias para las cuales la autoridad de quien emana está investida del derecho de dictar reglamentos". (7)

Con base en los anteriores conceptos, podemos decir que el Reglamento es una norma jurídica emitida por la autoridad que posee la facultad reglamentaria y que tiene por objeto detallar el contenido de una Ley con el fin de facilitar su ejecución y observancia.

B. - ELEMENTOS QUE INTEGRAN UN REGLAMENTO.

En la definición anterior figuran los elementos esenciales del reglaman

(3) "Le reglement est une disposition générale exprimant la volonté de l'Etat, ou bien de certains membres de l'Etat tels que les communes, et formulée par un organe de pouvoir exécutif, en vertu de ce que l'on appelle le pouvoir réglementaire; il constitue un acte d'administration".

Hauriou, Maurice. Précis de Droit Administratif. L. Larose & Forcel, Editeurs. Paris, 1892. Pág. 35.

(4) Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho Administrativo. Tomo I. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1949. Pág. 267.

(5) Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Montevideo, 1953. Pág. 120.

(6) Mayer, Otto. Derecho Administrativo Alemán. Tomo I. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1949. Pág. 165.

(7) Mayer, Otto. Ob. Cit. Pág. 167.

to, como lo veremos enseguida. En un régimen constitucional como el nuestro, en que impera el sistema llamado de división de poderes; los reglamentos pueden ser contemplados tanto desde un punto de vista formal, como desde un punto de vista material.

Desde un punto de vista formal, estamos de acuerdo con la teoría que considera al acto reglamentario como un acto administrativo por ser expedido por una autoridad que tiene el mismo carácter.

En la actualidad, la Doctrina está acorde en atribuir a la ley desde el punto de vista substancial los siguientes caracteres:

1. Generalidad.
2. Abstracción
3. Obligatoriedad. (8)

La generalidad en la ley material, es la esencia de la función legislativa, constituyendo la garantía más efectiva en el orden político y social de un país, ya que no debe referirse a determinada persona en concreto, sino a todas aquellas que se encuentran bajo los supuestos jurídicos enunciados por ella. Es una característica Constitucional, que prohíbe las leyes privativas o particulares.

En cuanto a la abstracción de la ley material podemos decir que deviene de la anterior característica, puesto que estatuye por vía de disposición general, rigiendo de un modo abstracto e impersonal, todos los casos y todos los individuos a que su parte dispositiva se refiere, y no se agota en su aplicación a un caso concreto.

La obligatoriedad de la ley la encontramos en su validez, impuesta por el Estado al hacerla imperativa o prohibitiva, o sea, una orden positiva o negativa sancionada por el Estado.

(8) Flores Barroeta, Benjamín. Lecciones de Primer Curso de Derecho Civil. México, 1960. Pág. 53.

La norma reglamentaria no puede referirse a casos personales sin atentar contra la constitucionalidad de su objeto o la ilegalidad de su aplicación, o de otro modo dicho, no puede referirse a una persona en particular, lo cual supondría la figura de una ley especial que a todas luces resultaría violatoria del artículo 13 constitucional.

Ahora bien, desde el punto de vista material, como podemos observar, los reglamentos contienen las mismas características que la ley, pues son normas generales, abstractas y obligatorias.

Por lo anterior, podemos afirmar que tanto la ley como el reglamento se identifican desde el punto de vista material y por tal circunstancia podemos concluir que dentro del ámbito de lo jurídico, tanto la ley como el reglamento pertenecen al género de la NORMA JURIDICA.

En segundo lugar, podemos afirmar que los reglamentos solo pueden ser expedidos por el funcionario o autoridades (según el sistema jurídico positivo de que se trate), legalmente investidos de potestad o competencia para hacerlo. De otro modo dicho, los reglamentos no podrán ser expedidos por entes que no tengan carácter de autoridad, y más aún, de autoridad facultada expresamente.

Por último, tenemos que los reglamentos que expide el Poder Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, o sea que tienen como función, de sarrollar en detalle el contenido de una ley para facilitar su mejor cumplimiento, siendo el medio eficaz para la realización práctica de las normas legales.

De conformidad con lo que precede, podemos señalar como elementos esenciales del Reglamento los siguientes:

1. Es una norma jurídica.
2. Emitida por una autoridad que posee la facultad reglamentaria.
3. Norma que tiene como función detallar una ley, a efecto de facilitar su aplicación.

C. DIFERENCIA ENTRE REGLAMENTO Y LEY.

a) Podemos afirmar que generalmente se aceptan dos principios, de diferencia entre Reglamento y Ley, estos son:

1) El Principio de Primacía de la Ley.

Entiéndese por este principio, que normalmente el Reglamento tiende a la ejecución práctica de las leyes, y en consecuencia presupone siempre la existencia de una ley, a la cual va a reglamentar. Por ende, no puede contrariarse el espíritu de la Ley, por el Reglamento, a la que está jerárquicamente subordinado en el tiempo.

Respecto a este principio el maestro Andrés Serra Rojas nos dice:

"Para la ejecución de las leyes necesita el Presidente EXPEDIR REGLAMENTOS Y DICTAR DISPOSICIONES Y ORDENES. El reglamento difiere de la ley en que ésta establece principios, y aquél los desarrolla; ésta es perpetua, aquél varia según las circunstancias; ésta manda, aquél obedece. EL REGLAMENTO POR LO TANTO, NO PUEDE USURPAR EL DOMINIO DE LA LEY, imponiendo penas, creando impuestos, organizando los poderes públicos, etc. Se limita a desenvolver los principios de la ley, a fijar los pormenores que directamente se derivan de sus preceptos. En suma el Presidente, como jefe supremo de la Administración Federal, dispone y resuelve lo conveniente para el buen despacho de ella. Por de contado se entiende que los REGLAMENTOS Y DEMAS DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO NO HAN DE CONTRARIAR LA LEY, puesto que tiene que PROVEER A SU EXACTA OBSERVANCIA". (9)

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha orientado en este sentido, y al efecto podemos citar las siguientes Ejecutorias:

Es cierto que conforme a la Ley y a las doctrinas, el Poder Ejecutivo

(9) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit Pág. 217.

tiene facultades para reglamentar las leyes expidiendo los Reglamentos y circulares que estime necesarios para el mejor y más fácil cumplimiento de lo que aquellos disponen pero tal facultad no puede alcanzar hasta la modificación o derogación de los preceptos de la Ley que trata de reglamentar, pues tal caso no cabe dentro de las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo. (Gómez Ochoa y Cía., Tomo XIII, pág. 658.)

Las reglamentaciones que se hagan de una disposición no pueden apartarse del texto, espíritu y finalidad de la disposición que reglamentan; así los que se refieran a disposiciones que decreten la nulidad de los actos de un Gobierno Legítimo, solo pueden concretarse a reglamentar la nulidad de esos y no otros. (Aguilera Gonzalo de A., Tomo XXVI, pág. 323)

Es indudable que la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas no puede extenderse hasta tergiversar lo que la ley trata de reglamentar y las reglamentaciones que se hagan de una disposición legal, en manera alguna pueden apartarse de sus textos, espíritu y finalidad. (Rico G. José María, Tomo LXII, pág. 1670).

2) El Principio de la Reserva de la Ley.

Este principio consiste en que el Reglamento no puede regular determinadas materias que están expresamente reservadas para la ley. A manera de ejemplo de esto, podemos citar las Garantías Individuales y la organización de la Guardia Nacional, que como otras materias por su proyección jurídica en el medio social necesitan una protección que solamente una ley puede brindarles. Indudablemente que en el primer ejemplo de los citados, el principio de reserva de la ley constituye una garantía para el mantenimiento de las garantías individuales, pues debido a las dificultades existentes para expedir un precepto legal que viniera a modificar los derechos individuales, asegura la estabilidad legal de éstos, lo cual no sería igual, en caso de que

su aplicación se encomendara a la facultad reglamentaria.

Por eso, tenemos materias que precisamente debido a su importancia necesitan de una expresión legal, que el reglamento con sus limitaciones no puede tocar.

b) Diversos tratadistas sostienen la tesis de la distinción puramente formal a que ya hemos hecho referencia, la cual sostiene que desde un punto de vista material el Reglamento es una "Disposición Legislativa", porque en realidad la única diferencia substancial que puede advertirse, es que mientras el reglamento es obra siempre de la administración, la ley o sea el resultado natural de la función legislativa, es dictada normalmente por el Poder Legislativo.

Así Sayagués Laso en su obra nos dice: "Aunque el reglamento es acto de administración en sentido formal, materialmente es un acto regla, un acto legislativo pues crea normas generales que se imponen incluso a la propia administración". (10)

Entre los partidarios de esta tesis también se encuentra el maestro Gabino Fraga. Una vez sentado que el reglamento es un acto materialmente legislativo, buscan dentro del Derecho Positivo el fundamento para que un poder distinto del Legislativo ejerza la función legislativa.

"Como hemos repetido en diversas ocasiones, el régimen de separación de Poderes implica que todas las funciones de un mismo carácter material, formen parte de la competencia del órgano que recibe la denominación de la función misma y que, cuando haya una excepción a ese régimen debe justificarse expresamente por un texto de la Constitución. Por lo mismo para admitir que el Poder Ejecutivo tenga la facultad reglamentaria, es necesario que

(10) Sayagués Laso, Enrique. Ob. Cit. Pág. 131.

así se consigne en la Constitución". (11)

Nuestra Constitución vigente en su artículo 89 señala: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Artículo 92. - "... todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos..."

Del análisis de los preceptos que acabamos de citar puede inferirse que la existencia de la facultad reglamentaria es innegable; la mayoría de los autores está de acuerdo que en la parte final de la fracción I del artículo 89 Constitucional se consagra la Facultad Reglamentaria.

El maestro Andrés Serra Rojas dice al respecto en su libro de Derecho Administrativo: "De todo lo expuesto se llega a esta conclusión: LA TRADICION CONSTITUCIONAL MEXICANA HA SIDO EN EL SENTIDO DE QUE LA FACULTAD REGLAMENTARIA CORRESPONDE AL EJECUTIVO". (12)

Sin embargo, aunque gramaticalmente no se encuentra expresada en nuestra Constitución la facultad de reglamentar las leyes por parte del Presidente de la República, ello no impide que exista tal potestad en nuestro Derecho Positivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, así lo ha manifestado y a través de Jurisprudencia firme y constante, ha sostenido que la fracción I del artículo 89 Constitucional, consigna la facultad del Presidente de la República para ejercer la facultad reglamentaria.

(11) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 107.

(12) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 218.

"La facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo, que no deriva de ninguna delegación legislativa, si no que la tiene directamente, porque se la otorga el Artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal". (Barragán Saldivar Fernando. Tomo LXXIV, pág. 3895).

Antes de continuar es preciso hacer una distinción que, en nuestro concepto es fundamental, entre la facultad reglamentaria, y el reglamento considerado en sí mismo. La facultad reglamentaria se deriva de un otorgamiento expreso que le confiere la Constitución para el efecto que la misma manifiesta. Es una de las múltiples funciones que en el orden constitucional asigna a un poder determinado y que en el caso se encuentra atribuida al Poder Ejecutivo. Siendo la Constitución la que le otorga su fundamento legal, su extensión y su objeto. Podemos afirmar que el reglamento es esencialmente, la expresión práctica de la ley, con las limitaciones que le son inherentes. Es así mismo el medio para ejercitar la función reglamentaria, es el producto de ésta.

D. EL REGLAMENTO EN LA JERARQUIZACION DE LAS NORMAS JURIDICAS.

La estructura de todo orden jurídico implica una jerarquía de normas que va desde las fundamentales, las que encuadran las formas básicas del ser del Estado, hasta aquellas cuyo ámbito de aplicación se reduce a regir relaciones entre dos o más particulares.

Las disposiciones constitucionales, cuya fuente deriva de la actividad del pueblo en ejercicio de su soberanía, expresan los principios generales que caracterizan al Estado en una forma de Gobierno, en un sistema de gubernatura, al mismo tiempo que determinan los derechos fundamentales de los individuos ante el poder soberano, y organizan la existencia, competencia y relaciones de los poderes públicos constituidos.

En el complejo general del orden jurídico, desde el punto de vista formal podemos admitir que la validez de cada una de las normas se apoya y deriva directamente de su concordancia con las disposiciones que jerárquicamente le son superiores, hasta llegar a la norma fundamental, cuya existencia es el derecho del pueblo a darse su propio orden jurídico.

Nuestra Constitución, es la fuente primaria de la validez de cada norma, es el punto de partida para analizar la legalidad de cada acto de autoridad, en ella descansan los principios generales de distribución y competencia, y es, por lo tanto, la expresión suprema de toda norma jurídica, nuestra Ley Fundamental.

El artículo 133 de la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos, establece el Principio de la Supremacía de la Constitución y es el precepto fundamental del orden jerárquico normativo de nuestro Derecho positivo, dicho artículo previene:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados!"

De lo dicho y de acuerdo con el precepto Constitucional citado, podemos ubicar el objeto de nuestro estudio, el Reglamento, en la jerarquía de normas que componen el orden jurídico, en el que deben de considerarse dependiendo unas de otras; pues todo sistema jurídico ofrece una relación jerárquica de normas que se encuentran subordinadas a una ley que es la fundamental, dichas normas se deducen unas de otras en relaciones de subordinación. Así podemos concluir como lo hace el Maestro Benjamín Flores Barroeta, que la clasificación jerárquica de nuestras leyes es la siguiente:

1. Constitución Federal.
2. Leyes Federales y Tratados Internacionales.
3. Constituciones Locales.
4. Leyes locales o comunes.
5. Reglamentos. (13)

El maestro Eduardo García Máynez, manifiesta que en el artículo 133 Constitucional, está el precepto fundamental del orden jerárquico del derecho mexicano. Refiriéndose a dicho artículo nos dice: "El precepto revela que los dos grados superiores de la jerarquía normativa están integrados, en nuestro derecho:

1. Por la Constitución Federal.
2. Por las leyes federales y los tratados internacionales.

Las leyes federales y los tratados internacionales tienen, pues, de acuerdo con la disposición anteriormente transcrita, exactamente el mismo rango". (14)

Consideramos pertinente hacer notar, que si bien es cierto que la disposición invocada, no establece expresamente que las leyes federales y los tratados internacionales se subordinen al orden de la Constitución, creemos que de la naturaleza misma del derecho político, ningún orden puede ser superior a la misma Constitución; ni la ley federal que en última instancia se encuentra limitada por una disposición constitucional, ni el tratado internacional, que implica siempre una celebración bajo la ratificación del Senado, pueden equipararse en el mismo rango que la Constitución, en virtud de que en el primer caso, la ley federal presupone siempre la existencia de una disposición constitucional, respecto de la cual tendrá - se puede decir - la misma función que el reglamento respecto a una ley ordinaria; y en el segundo caso,

(13) Flores Barroeta, Benjamín. Ob. Cit. Pág. 56.

(14) García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Duodécima Edición. Editorial Porrúa, S. A. Pág. 87.

la ratificación que otorga al tratado internacional su vigencia en el orden interno, es una institución regida por normas de carácter constitucional, debiendo ajustarse por lo tanto a lo que éstas prevengan.

Continuando con los grados del orden jerárquico normativo, el maestro García Máynez, sigue con las Constituciones locales de los Estados Federados; después de éstas, en orden subordinado, las leyes ordinarias locales, las normas reglamentarias, las leyes municipales y por último las individualizadas, citando como ejemplos de estas últimas a los contratos, resoluciones judiciales y administrativas y los testamentos.

F. CLASIFICACION DE LOS REGLAMENTOS.

En la doctrina acerca de la clasificación de los reglamentos, como suele ocurrir con muchas otras figuras jurídicas, existen toda una serie de clasificaciones, según los diversos criterios que siguen los autores a este respecto.

Vamos a exponer algunos criterios de clasificación de los reglamentos, tomando como guía, la magnífica exposición que hace el eminente autor, Benjamín Villegas Basavilbaso. (15).

Este tratadista cita en su obra las siguientes clasificaciones:

la. MERKL, establece la clasificación de los reglamentos atendiendo a su rango:

a) Reglamentos subordinados a la ley ordinaria formal. Que son los reglamentos que se producen apoyados en una ley ordinaria y a los que denomina Reglamentos Ejecutivos.

b) Reglamentos situados en el mismo plano que la ley ordinaria formal. Siendo estos los que no están condicionados por ninguna ley formal ordinaria,

(15) Villegas Basavilbaso, Benjamín. Ob. Cit. Pág. 267 y siguientes.

pudiendo aún modificar dicha ley; señalando en esta categoría los llamados reglamentos Autónomos, que se apoyan en la Constitución inmediatamente. A este tipo de reglamentos el autor citado, los denomina Decretos Leyes.

2a. Los autores españoles siguen a STEIN que divide los reglamentos en tres grupos: Ejecutivos, Administrativos y de Necesidad.

Según Villegas Basavilbaso, estos reglamentos son *secundum legem*, *praeter legem* o *contra legem* y *contra legem*, respectivamente.

Los reglamentos *secundum legem*, son los de ejecución de una ley, o en otras palabras, son reglamentos encaminados a desarrollar en detalle una ley formal con la finalidad de facilitar su aplicación.

Los reglamentos *praeter legem*, son aquellos que se refieren a materias no consideradas todavía por disposiciones legislativas y más aún, no reservadas a ellas por la Constitución.

Los reglamentos *contra legem*, como su nombre lo indica, contienen disposiciones contrarias a una ley formal.

A propósito de este tipo de reglamentos, nos dice Villegas Basavilbaso que los reglamentos de necesidad crean normas jurídicas *contra legem*, o sea, no solamente independientes de toda ley sino que, inclusive, introducen nuevas reglas de derecho en contra de las ya existentes, fundándose no en la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, sino en un hecho, que es un estado de ne-
sidad y de urgencia.

3a. BIELSA reconoce tres clases de reglamentos:

De ejecución, que son los que desarrollan en detalle las normas emana-
das del Poder Legislativo.

Autónomos, que no se refieren a ninguna ley directamente, sino que se subordinan y limitan en la Constitución.

Y los Delegados, que conforme a la terminología de este autor son aque-

llos que por no ser materia de reglamentos administrativos, el Poder Legislativo delega en el Poder Ejecutivo. O sea que su validez y obligatoriedad deriva de la voluntad del Poder Legislativo, siendo creadores de normas jurídicas *praeter legem*.

4a. Para BULLRICH, solamente existen dos clases de reglamentos:

Los de ejecución y los Autónomos; únicamente citamos la clasificación de este autor en virtud de que la mayoría de los autores los reconocen y entienden más o menos lo mismo, respecto de dichos reglamentos; me remito a lo expuesto sobre el particular.

5a. La clasificación predominante en la doctrina italiana, que es a la que se adhiere Villegas Basavilbaso por considerarla la de mayor interés científico, establece una distinción entre reglamentos:

a) Ejecutivos, que son los que tienen por objeto la ejecución de la ley o sea, tienen como finalidad su aplicación, desarrollándola en detalle y a la que están subordinados inmediatamente, y en consecuencia no pueden contener disposiciones que contradigan o modifiquen el contenido de la ley que ejecutan.

En suma, son normas jurídicas, *secundum legem*, como anteriormente lo vimos.

b) Delegados, que son los que se caracterizan por no estar subordinados a la ley formal, ya que solamente puede emitirlos el Ejecutivo por efecto de facultades delegadas por parte del Poder Legislativo. Tienden a suplir una actividad legislativa que el Poder Legislativo no ha ejercido. Son creadoras de normas *praeter legem*, de las que ya nos hemos ocupado oportunamente.

c) Autónomos denominados también Independientes, al igual que los delegados, sus disposiciones son *praeter legem*, pero difieren en que son dictados por el Poder Ejecutivo, sin fundarse en alguna autorización legislativa, sino por atribuciones conferidas al Ejecutivo constitucionalmente, o en virtud de po-

deres discrecionales que posee la administración. Cabe hacer notar que estos reglamentos son independientes respecto a la ley formal, pero están sujetos a la Constitución, no debiendo contener por lo mismo normas prohibidas por la ley fundamental.

d) De Necesidad, son creadores de normas jurídicas contra legem. Estos son emitidos por el Poder Ejecutivo, fundándose únicamente en el estado de necesidad, o sea en virtud de casos extraordinarios en los que razones de absoluta necesidad los reclaman.

Son emitidos por imperativos de necesidad, es decir, por la exigencia ineludible de las circunstancias en las que la no intervención oportuna del Ejecutivo pueden acarrear consecuencias lamentables.

Esta clase de reglamentos ha sido objeto de graves discusiones, al grado de que la Doctrina, en principio los repudia y excepcionalmente los acepta.

La Doctrina en general, funda la legitimidad de estos reglamentos en el status necessitatis y los sujeta a las siguientes condiciones: 1o. Que los hechos o circunstancias del Estado, requieran sin dilación alguna su creación. 2o. Que el Parlamento por imposibilidad material no pueda ser convocado con la premura del caso. 3o. Que el Ejecutivo manifieste la intención de que en la próxima reunión del Organó Legislativo, dicho reglamento sea sometido a su consideración para que sea ratificado.

De la anterior exposición podemos concluir que la Doctrina en general, acepta fundamentalmente los siguientes tipos de Reglamentos:

1. De Ejecución.
2. Delegados.
3. Autónomos.
4. De Necesidad.

F. LAS DIVERSAS CLASES DE REGLAMENTOS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

De la exposición hecha en el punto que antecede, observamos que generalmente en la Doctrina se aceptan cuatro tipos de reglamentos; los de Ejecución, Delegados, Autónomos y de Necesidad.

También anteriormente vimos que el fundamento jurídico, de las disposiciones reglamentarias debe estar consignado en la Constitución, que es la ley competente para otorgar al Ejecutivo la facultad de dictar dichas disposiciones.

Por lo tanto, para determinar si cada uno de los tipos de reglamentos es admitido por nuestro Derecho, procuraremos establecer el fundamento jurídico de los mismos, citando los artículos Constitucionales correspondientes.

a) Reglamentos de Ejecución.

Artículo 89.

Las facultades 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.

En la práctica del Derecho Administrativo en México es en el citado precepto, donde encuentra su fundamento, la función reglamentaria del Ejecutivo; consideramos de gran interés hacer un análisis de la disposición transcrita.

Ante todo, acudimos a los antecedentes de la referida Institución, en las diferentes leyes fundamentales que sucesivamente han estado en vigor en nuestro país. Para tal efecto, recurrimos a la obra del maestro Gabino Fraga, en la que cita una interesante recopilación y de la que hemos obtenido los siguientes datos: (16)

(16) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Págs. 107 y 108.

El Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, declara en su artículo 16: "Sus atribuciones (del Ejecutivo), a más de otras que se fijarán en la Constitución, son las siguientes: . . . Fracción XIV. Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales". Podemos hacer notar que en esta Constitución, se autoriza al Ejecutivo para reglamentar no solamente leyes ordinarias constitucionales sino también los preceptos constitucionales.

La Constitución de 4 de octubre de 1824 en su artículo 110 consagra: "Las atribuciones del Presidente son las que siguen: . . . Fracción II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales".

Al igual que la anterior, esta Constitución confiere al Ejecutivo la facultad de reglamentar los preceptos constitucionales.

Las Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, la Ley 4a. en el artículo 17 nos dice: "Son atribuciones del Presidente de la República: Fracción I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas". También faculta al Presidente para reglamentar preceptos de la Constitución.

Las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, en el artículo 85: "Corresponde al Presidente de la República, . . . Fracción IV. Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas". Notamos en esta Constitución dos criterios importantes que constituyen verdaderos avances en relación con las anteriores. El primero consiste en autorizar exclusivamente al Ejecutivo para reglamentar leyes ordinarias y el segundo en que los reglamentos que expida el Presidente no deben alterar ni modificar dichas leyes.

La Constitución de 1857 en el artículo 85, dice: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes": Fracción I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Vemos que es exactamente igual al artículo 89, fracción I de la Constitución vigente.

Gran número de tratadistas, como nosotros, admiten que la facultad reglamentaria del Ejecutivo se localiza en la última parte de la anterior fracción.

Encabeza esta posición el maestro Fraga y hace constar que la facultad reglamentaria es una función normal que la Constitución confiere directamente al Poder Ejecutivo, como lo afirman los antecedentes y que a pesar de haberse suprimido el texto que la consagraba clara y terminante, en las dos últimas Constituciones de 1857 y 1917, continuó con la facultad reglamentaria, pues no se encuentra ninguna razón nos dice, en los antecedentes históricos de las citadas constituciones, que nos pueda indicar que la intención del Constituyente hubiera sido diversa a la de los legisladores precedentes.

Continúa expresando, que un análisis detenido de la fracción I del artículo 89 de nuestra Constitución vigente, demostrará que es en ella donde se confiere al Poder Ejecutivo, tres facultades distintas:

- a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- b) la de ejecutarlas, y
- c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Expresa que queda como una nueva facultad para el Ejecutivo, la de proveer a la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Esta facultad significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, sin confundirse con la ejecución misma, puesto que ésta se encuentra ya establecida en la misma fracción.

En cuanto a sus argumentos, son los siguientes:

Establece en sentido gramatical el significado del verbo "proveer" que es poner los medios adecuados para un fin, y en el caso que tratamos, los me dios para la ejecución de las leyes.

Enseguida, afirma que las disposiciones o medios que detallan los ele mentos que la ley establece, deben tener la misma naturaleza de ésta, o sea que deben ser de aplicación general como la ley misma a la que se están refiriendo.

Y sigue diciendo: "En los términos anteriores, la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga, jun tamente con otras, la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley". (17)

Fraga refuerza estos criterios de interpretación, con los argumentos derivados de la conexión existente entre este precepto con otros de la misma Constitución, uno de los cuales es el contenido del artículo 92, que incluye la expresión reglamentos, y que fija los requisitos formales que deben llenar los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo.

El tratadista Felipe Tena Ramírez, rebate la interpretación gramatical que el maestro Fraga hace de la fracción I del artículo 89 de la Constitución vigente, en los siguientes términos:

"Como se ve, es preciso hacer todo un esfuerzo de dialéctica para con ducir la interpretación gramatical al fin preconcebido. Dicha interpretación se dificulta más aún, si se advierte que el comentarista mencionado tuvo que alterar gramaticalmente la parte final de la fracción I, pues de otro modo no hubiera llegado a la conclusión que alcanzó, la cual solamente se justifica si se parte del supuesto de "proveer en la esfera administrativa" es una facultad distinta y autónoma respecto a las otras dos de promulgar y ejecutar. Sin

(17) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 109.

embargo, rigurosamente no es así porque la Constitución no emplea el infinitivo "proveer", sino el gerundio "proveyendo". Ahora bien, el gerundio carece de entidad autónoma, en nuestro idioma, pues hace referencia a un verbo principal, cuya significación modifica, expresando modo, condición, motivo o circunstancia; el gerundio es por eso, generalmente, una forma adverbial. Tal como está redactada la fracción I del 89 "ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" significa que se trata de una única facultad - ejecutar las leyes - , pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso de dicha facultad, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". (18)

En consecuencia - apunta Tena Ramírez -, el rigor gramatical conduce a negar que en dicha expresión estén contenidas dos facultades distintas y que por ello caen por tierra los esfuerzos aducidos para desentrañar de las palabras finales del precepto, el fundamento de la facultad reglamentaria.

Pero admite, que estando obligados a salvar esa facultad tan necesaria, se prefiere considerar que el Constituyente empleó malamente el gerundio en lugar del infinitivo, antes que mutilar nuestro sistema en aras de la gramática.

En apoyo a este argumento, cita a Emilio Rabasa que criticó a Vallarta su interpretación constitucional, partiendo del falso supuesto de que el Constituyente conocía más o menos a la perfección su idioma.

Pero más aún - dice Tena Ramírez - la importancia de la facultad reglamentaria y la necesidad de contar con ella en un sistema constitucional, ha inclinado a nuestra jurisprudencia a justificarla al extremo, que nadie la discute. De esta manera ha crecido fuera de la Constitución aunque sin contrariarla, una institución de derecho consuetudinario que llena el vacío que inexplicablemente

(18) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1964. Pág. 432.

dejaron los constituyentes de 1857 y de 1917. Por tanto, actualmente es el precedente y no el texto el que justifica en nuestro Derecho la facultad reglamentaria.

Nos inclinamos por la opinión del maestro Gabino Fraga, como anticipadamente lo habíamos hecho, en cuanto considera que en la fracción constitucional que venimos comentando, se establecen tres funciones del Poder Ejecutivo; por las razones que enseguida se exponen.

Examinando en primer término los antecedentes de la multicitada fracción, observamos claramente que a partir del Acta Constitutiva, de 31 de enero de 1824 hasta la Constitución en vigor, la facultad reglamentaria ha pertenecido al Presidente de la República. Si bien es cierto que en las Constituciones de 1857 y en la vigente no se consagró expresamente dicha facultad como en las que les precedieron, creemos que no por ello ha cesado de pertenecer al Poder Ejecutivo la referida facultad; en virtud de que el sistema general respecto a dicha potestad, no fue variado intencional o deliberadamente por los Constituyentes de las últimas Constituciones.

En efecto, esta afirmación la basamos en lo siguiente: Cuando los Constituyentes de 1917 iniciaron el estudio de la fracción I del artículo 89 constitucional, consumaron su aprobación sin mediar discusión alguna y por unanimidad. (Diario de los debates Tomo II, pág. 463). Por lo que, si aceptaron de esa forma la terminología de la fracción I del art. 85 de la Constitución de 1857, fue porque comprendieron que en esa fracción estaba implícita la facultad reglamentaria. En consecuencia, podemos afirmar, que los Constituyentes de nuestras dos últimas Constituciones, bajo ninguna idea pretendieron despojar al Ejecutivo de esa facultad; y que su intención fue la de conferir al Presidente de la República tres facultades, comprendidas éstas en la fracción que comentamos.

"Don José María del Castillo Velasco, constitucionalista, que además participó en el Congreso Constituyente, y formó parte de la comisión de consti

tución, nos dice: "En la fracción I del art. 85 se comprende LA FACULTAD DE EXPEDIR REGLAMENTOS, CIRCULARES, ORDENES Y TODAS LAS EXPLICACIONES Y ARREGLOS QUE CONVENGAN O SEAN NECESARIOS PARA LA OBSERVANCIA DE LA LEY; PERO ELLA HA DE SER EXACTA, es decir, QUE DE NINGUNA MANERA EL EJECUTIVO TIENE ORDEN PARA ALTERAR O CAMBIAR EN NADA EL PRECEPTO DE LA LEY". (19)

En apoyo de lo expuesto, también citamos enseguida lo que afirma Serra Rojas: "La interpretación uniforme de los juristas mexicanos del siglo pasado, comentando un texto literalmente igual, al artículo 89 fracción I de la Constitución de 1917, es que en él se CONTIENE LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN FORMA EXPRESA, sin que se pueda confundir con las otras facultades que consigna". (20)

Como lo reconoce el maestro Tena, no descartamos la posibilidad de que los Constituyentes que aprobaron la fracción primera del art. 89 tal como a la fecha está redactado, hayan carecido de conocimientos extensos de la Gramática Española o tal vez porque no le tomaron mayor interés, por concentrarse más bien en cuestiones puramente jurídicas. De suerte, que consideramos, que el verbo PROVEER, usado en infinitivo, o en gerundio, no desvirtúa la existencia de una facultad independiente, del Presidente de la República, quedando consignadas tres facultades distintas y no solamente dos, pues quienes afirman esto, parten del supuesto, según lo vimos anteriormente, de que en el caso que nos ocupa, el gerundio no indica una nueva acción sino la forma de realizar la acción del verbo principal a que se refiere. Nosotros no creemos que la aplicación de esta regla gramatical desvirtúe la existencia de la función reglamentaria como facultad distinta, del Presidente de la República, por las razones antes apuntadas.

(19) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 217.

(20) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 218.

La Jurisprudencia de nuestro país también ha justificado la facultad reglamentaria como una potestad inherente al Ejecutivo. Explican diversas tesis jurisprudenciales, que el Presidente de la República ha obtenido esa facultad, directamente de la Constitución.

Así, puede concluirse que cuando la Constitución expresa "...proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", se refiere a los medios que el Presidente de la República debe valerse para lograr que las leyes sean observadas con exactitud. La mayoría de los autores mexicanos están de acuerdo en que conforme a la fracción analizada, la potestad que ésta le otorga al Presidente de la República para emitir disposiciones reglamentarias se limita a los reglamentos de ejecución de las leyes. El maestro Fraga coincide con esta opinión al decir: "El texto del art. 89, fracción I, de la Constitución vigente sólo establece la facultad reglamentaria por lo que hace a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, es decir, que conforme a dicho precepto sólo se puede expedir reglamentos de las leyes ordinarias". (21)

b) Reglamentos Delegados.

Respecto a los reglamentos delegados, nuestra Ley Fundamental no hace mención a ellos. En nuestro país no existen, puesto que la función reglamentaria es propia y exclusiva del Presidente de la República y por tal motivo es imposible que se la atribuya por delegación una facultad que le corresponde por mandato de la propia Constitución.

c) Reglamentos Autónomos.

Transcribimos a continuación los artículos constitucionales en los que se ha pretendido encontrar el fundamento de esta clase de reglamentos:

(21) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 111.

Artículo 10.

Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen la libertad de poseer armas de cualquiera clase, para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las que la Nación reserva para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de policía.

Artículo 21.

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá, en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.

Artículo 27.

En el párrafo quinto, establece a propósito de las propiedades de la Nación, lo siguiente: ". . . Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas . . ."

En estos preceptos constitucionales encontramos los reglamentos autónomos que suelen ser aludidos en nuestro Derecho: Reglamentos gubernativos y de policía, y sobre extracción y utilización de las aguas del subsuelo.

Si bien, nuestra Constitución Política, admite a los reglamentos de Ejecución como base general del sistema de la facultad reglamentaria y en virtud de que como lo hemos expuesto en varias ocasiones esa facultad no puede ejercitarse independientemente de toda ley, por la característica de subordinación existente entre el reglamento hacia la ley, excepcionalmente admite también nuestra Carta Magna los reglamentos autónomos al mencionarlos directamente, en lugar de citar la ley respectiva, en caso de que existiera. El fundamento de esta excepción, la encontramos en necesidades de orden práctico, que como la conservación del orden público, y que es tan importante en la vida de toda colectividad. Además nadie puede negar la conveniencia y utilidad de los reglamentos autónomos y tan es así, que los que existen continuamente están siendo aplicados y nadie discute su validez, soliendo ser acatados sin protestar normalmente. Por su gran utilidad creemos que sería conveniente que la Constitución los consignase clara y concretamente.

d) Reglamentos de Necesidad.

En nuestro derecho positivo la potestad del Ejecutivo para emitir reglamentos de necesidad, se encuentra fundada en la Constitución.

Artículo 29.

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de ésta, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situa-

ción. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Nuestra Carta Magna, además de describir el estado de necesidad que según Villegas Basavilbaso, es el presupuesto necesario para la existencia del reglamento de necesidad, establece los lineamientos que deben seguirse para la creación de las disposiciones de urgencia.

Más aún, creemos que nuestra Ley Suprema ha superado a la Doctrina en cuanto que ésta considera que para que un reglamento de necesidad sea jurídicamente válido, se requiere la posterior ratificación del Organismo Legislativo, convirtiendo así al reglamento en una norma con las mismas características de las que crea ese Organismo.

El precepto constitucional transcrito no nos indica que para la validez jurídica del reglamento, sea necesaria una ratificación posterior por parte del Poder Legislativo, pues considera que a efecto de hacer frente al estado de necesidad que se presenta, si el Congreso se encuentra en receso e inhabilitado para reunirse, lo substituye con todas sus facultades, en este caso, la Comisión Permanente. Así tenemos, que, en nuestro sistema jurídico, la aprobación de la suspensión de las garantías individuales no se concede a posteriori, sino al contrario: previa aprobación del Congreso, o en su defecto de la Comisión Permanente.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 49 de nuestra Constitución, solamente en los estados de necesidad que prevee el precepto que estamos comentando, se faculta al Ejecutivo para que realice la función característica del Poder Legislativo, en ejercicio de facultades extraordinarias.

Como consecuencia de lo anterior podemos afirmar que en nuestro Derecho, los reglamentos de urgencia se encuentran constitucionalmente fundados.

CAPITULO II

ANTECEDENTES Y FINALIDADES DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD INAFECTABLE.

A).- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN MATERIA DE INAFECTABILIDADES.

En los diversos planes revolucionarios que precedieron a nuestra actual codificación agraria, encontramos entre sus postulados como una de las promesas de mayor importancia, el fraccionamiento de los latifundios tendiente a favorecer la pequeña propiedad como forma de obtener una mejor distribución de la riqueza pública de la nación, y además la restitución a las comunidades indígenas de las tierras de que fueron injustamente despojadas, con el fin de reparar los despojos arbitrarios que despiadadamente se habían venido cometiendo en toda la extensión de la República.

En efecto, en el "Plan de San Luis" elaborado por Don Francisco I. Madero proclamado el día 5 de octubre de 1910, estableció en su artículo 3o. la necesidad de restituir a los campesinos las tierras de que habían sido despojados los pueblos y ciudadanos o la indemnización a los antiguos propietarios cuando las tierras hubieran pasado a terceras personas.

En el "Plan de Ayala", formulado por la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos el 28 de noviembre de 1911, también encontramos disposiciones tendientes a la restitución de las tierras de que habían sido despojados los pueblos y ciudadanos a la sombra de la tiranía; en su artículo 7o. estableció el fraccionamiento de la gran propiedad territorial con miras a mejorar la situación infame de los campesinos.

Asimismo en el Plan Revolucionario "Adiciones al Plan de Guadalupe", dictado en Veracruz y promulgado por Don Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914, en su artículo 2o. faculta al Jefe de la Revolución para que expida leyes

encaminadas a favorecer la formación de la pequeña propiedad, destruyendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que habían sido injustamente privados.

Ocupándonos de hacer una rápida revisión de los antecedentes legislativos en materia de inafectabilidad, encontramos en primer término al proyecto de Ley Agraria, presentado el 15 de diciembre de 1914 a Don Venustiano Carranza, en el que encontramos referencias a la pequeña propiedad o propiedad exceptuada de afectación, en las disposiciones siguientes:

"Art. 5o. - Se declara que es de utilidad pública la subdivisión de los terrenos incultos de propiedad particular que excedan de cinco mil hectáreas. En consecuencia, podrán ser expropiados con sujeción a las bases siguientes:

A. - Las fincas destinadas a la agricultura sólo podrán tener una extensión de tierra doble de la que tuvieren actualmente en cultivo.

B. - Las fincas destinadas a la ganadería sólo podrán conservar una extensión de dos mil quinientas hectáreas por cada dos mil cabezas de ganado menor que actualmente tuviesen.

Si las tierras fuesen adecuadas para la agricultura, sólo tendrán una extensión de mil hectáreas por cada mil cabezas de ganado mayor o por cada dos mil de ganado menor.

C. - Los terrenos que no estén destinados a ninguno de estos dos objetos y en consecuencia, permanezcan yermos, sólo podrán conservar una extensión de cinco mil hectáreas.

Los propietarios, en los tres casos anteriores, tendrán derecho de escoger las tierras que no deban ser expropiadas".

"Art. 10. - No podrán ser expropiados los terrenos que correspondan a fincas colindantes con los pueblos, cuyas superficies no excedan de QUINIEN-

TAS HECTAREAS. En consecuencia, la expropiación reservará siempre a las fincas colindantes una extensión mínima de QUINIENTAS HECTAREAS."

(1)

Este proyecto elaborado por el ingeniero Pastor Rouaix y el licenciado José Inés Novelo para resolver el problema agrario ya fijaba la pequeña propiedad inafectable en quinientas hectáreas.

Seguramente Don Venustiano Carranza, ya tenía cuando Rouaix y Novelo le presentaron el proyecto, las bases de la ley que días más tarde, el 6 de enero de 1915, había de ser el paso de mayor trascendencia en materia agraria de nuestro país.

La ley de 6 de enero de 1915, que marca el principio de nuestra "Reforma Agraria" redactada por el licenciado Luis Cabrera, no hace ninguna mención respecto a propiedades inafectables, ya que tan solo en su artículo 3o. ordena: "Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados". (2)

Indiscutiblemente que al conocerse esta ley se plantearon numerosas interrogaciones, puesto que no dice nada sobre muchos aspectos de gran importancia, no obstante esto, se dió el primer paso. A juicio de Silva Herzog, "la vaguedad de la ley en ciertos puntos pudo haber sido intencional, con el objeto de no plantear desde luego problemas de difícil solución". (3)

Pero su deficiencia encuentra justificación en las palabras de Lucio

(1) Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria. Tomo Primero. México 1941. Págs 259 a 261

(2) Fabila, Manuel. Ob. Cit. Pág 272.

(3) Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Pág. 237

Mendieta y Núñez: "Esta ley fue expedida en época de sangrienta lucha civil, y por ello se realizó en un principio de manera defectuosa, irregular y precipitada.

Las pasiones políticas, los intereses de partido, el deseo de los caudillos de engrosar las filas revolucionarias con el contingente de los pueblos rurales, fueron otros tantos motivos y circunstancias que hicieron a menudo, de las dotaciones y restituciones verdaderos atentados, en contra de la propiedad privada inútiles muchos de ellos, porque no llenaron los fines que la ley perseguía y sí complicaron el problema. " (4)

Por esto, la célebre ley de 6 de enero de 1915 es de singular importancia por lo que respecta a la construcción agraria de México, siendo elevada a la categoría de ley constitucional por el artículo 27 de la Constitución expedida en la Ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1917.

Siguiendo el orden cronológico de nuestra exposición, llegamos al artículo 27 que se elaboró en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro que vino a afirmar las conquistas del pueblo, obtenidas en forma cruenta en la lucha por salir de la situación infame en que se encontraban los peones de las haciendas y por lograr una real justicia social.

Este precepto Constitucional tampoco estableció criterios de inafectabilidad. Tan solo, consignó una excepción ante la que no prosperaba la acción de restitución al ordenar: "... Se exceptúan 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 cin-

(4) Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. 6a. Edición
Pág. 181.

cuenta hectáreas". (5)

En el párrafo tercero de este precepto se consignó categóricamente el desarrollo y respeto de la "pequeña propiedad", siendo este respeto el único límite opuesto a las acciones dotatoria y restitutoria. Considera de tanta importancia a la pequeña propiedad que no tan solo ordena su respeto absoluto, sino que también ordena que el Estado procure su desarrollo.

Sin embargo, el artículo 27 no señaló expresamente cual sería la superficie límite de la pequeña propiedad, sino que previene que los Estados deben dictar leyes en las que se señale la extensión máxima de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

Encontramos en la primera ley reglamentaria de la ley de 6 de enero de 1915 y del artículo 27 Constitucional, la ley de Ejidos, expedida el 28 de diciembre de 1920, que ya se refiere a la propiedad exceptuada de afectación, sin considerarse que haya fijado los límites de la propiedad inafectable. Únicamente en la fracción III del artículo 14 establece: "La dotación de tierras a un pueblo, no comprende las construcciones de ranchos, fábricas, acueductos y 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 las construcciones. En todo caso se restarán las tierras que hubieren sido tituladas y los repartimientos hechos en virtud de la ley de 25 de junio de 1856, o poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas". (6)

El Ejecutivo de la Unión expidió el 17 de abril de 1922 el primer Reglamento Agrario, en el que encontramos diferentes criterios de inafectabilidad. Este Reglamento introdujo un importante perfeccionamiento en nuestra legisla-

(5) Fabila, Manuel. Ob. Cit. Pág. 310.

(6) Fabila, Manuel. Ob. Cit. Pág. 350.

ción agraria, pues hasta esa fecha no existía ninguna disposición que fijara los límites legales de la propiedad inafectable; fue el primer ordenamiento legal que resolvió el problema, al establecer en su artículo 14:

"Quedan exceptuadas 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 unidad agrícola industrial en explotación; pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a la que les correspondía entregar en terrenos de buena calidad, y en el lugar más inmediato posible". (7)

El mismo Reglamento Agrario estableció además como bienes inafectables por dotación en el artículo 18: "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 otras similares; IV. - Las obras de captación de aguas destinadas a regar terrenos fuera del ejido". (8)

También este Reglamento introdujo una importante defensa para los pequeños propietarios, concediéndoles la oportunidad de presentar observaciones

(7) Fabila, Manuel. Ob. Cit. Pág. 385.

(8) Fabila, Manuel. Ob. Cit. Pág. 386.

sobre los censos y en general escritos, pruebas y alegatos en su defensa.

Fue pues, el citado Reglamento Agrario el que tuvo el acierto de fijar por vez primera los lineamientos generales de lo que debía entenderse por pequeña propiedad y bienes inafectables. En apoyo de esta afirmación citamos la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia, que en lo conducente dice:

"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". (Semanao Judicial de la Federación, Tomo XXVI, Pág. 567).

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, siguió los lineamientos generales que habían sido fijados por el Reglamento Agrario. Nos interesa particularmente de esta ley su Capítulo Octavo, en el que se ocupa concretamente de la "pequeña propiedad y de las propiedades inafectables", fijando las extensiones de terreno que debían integrarla.

Esta ley declaró que son inafectables en su artículo 105, por considerarse pequeña propiedad los siguientes bienes: I. - Las superficies que no excedan de 150 hectáreas, cualquiera que sea su calidad. II. - Las superficies no mayores de 2000 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. - El caudal de aguas necesario para regar las superficies inafectables antes mencionadas. También reiteró el respeto a los repartimientos hechos de acuerdo con la ley de 25 de junio de 1856 y a las 50 hectáreas poseídas a nombre propio a título de dominio por más de diez años, tratándose de restituciones.

Además esta ley estableció en su artículo 115 que no se incluirán en la dotación las obras y cultivos siguientes: Los edificios y construcciones en ge-

neral; las obras permanentes de captación de aguas y los canales de conducción destinados para regar tierras que no pertenecieran al ejido; la zona de protección a las construcciones anteriores; los terrenos plantados de café, cacao, hule, vainilla y alfalfa; los huertos y plantaciones de árboles frutales, siempre y cuando su número sea superior a cien; las cosechas que se encuentran pendientes al darse la posesión provisional o definitiva; los magueyes de 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.

Por decreto de fecha 9 de enero de 1934 quedó reformado el artículo 27 Constitucional estableciendo en la fracción XV que las autoridades agrarias incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución; en caso de conceder dotaciones que afecten a la propiedad agrícola en explotación. Esta reforma constitucional fija dos condiciones para que la pequeña propiedad quede libre de sufrir afectaciones agrarias: que sea agrícola y que esté en explotación.

Sin embargo, la reforma que comentamos no nos dice que incurran en responsabilidad por violaciones a la Constitución, las autoridades agrarias que afecten la propiedad ganadera en explotación que se encuentre en terrenos de agostadero. En su oportunidad volveremos a tratar esta reforma.

Como consecuencia de la anterior reforma constitucional, el 22 de marzo de 1934 se expidió el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, en un esfuerzo por agrupar y ordenar la legislación sobre la materia. Este Código por lo que respecta a la pequeña propiedad siguió los lineamientos ya trazados por leyes anteriores, especialmente por la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y aguas a la que derogó.

En relación con los bienes inafectables, el Código de 1934 introdujo

como tales:

Las superficies cultivadas con caña de azúcar en la extensión necesaria para sostener la molienda media, cuando las instalaciones y los terrenos pertenezcan al mismo dueño; las superficies destinadas a la reforestación, cuando no fuera posible la explotación agrícola; hasta 500 hectáreas o su equivalente en las escuelas de Agricultura del Gobierno Federal; las superficies mayores de 300 hectáreas sembradas de alfalfa, henequén, etc., cuando existan con seis meses de anticipación a la solicitud ejidal y se comprometan los propietarios a la entrega de las tierras equivalentes a la afectación en un plazo de 30 días y dentro de un radio de 7 kilómetros del núcleo solicitante; las comarcas en las que los cultivos cuya técnica agrícola, y eventualidad de cosechas no aseguren rendimiento dentro del régimen agrícola ejidal, se formará uno o varios distritos ejidales; los predios que no tengan la cantidad de tierra de cultivo suficientes para las necesidades del poblado solicitante, concederán en dotación las que se puedan disponer respetando desde luego la pequeña propiedad agrícola "en explotación".

En nuestro concepto, el Código que comentamos no tuvo tampoco un criterio claro de lo que debería entenderse por pequeña propiedad, pues no la delimitó atendiendo a sus cualidades, ni a los fines sociales que con ella se persiguen.

No es ocioso hacer notar que el Código Agrario de 1934 alcanzó una vigencia de seis años (únicamente); es indudable que es un lapso de tiempo demasiado reducido si se tienen en cuenta la magnitud de los problemas que reglamentó. Sin embargo, lo anterior se explica si consideramos el ambiente y los antecedentes bajo los cuales se expidió; en efecto, era preciso reunir, ordenar y codificar en un solo cuerpo de leyes todas las disposiciones de la materia, motivo por el cual con el Código de 1934 se realizó un acontecimiento de im-

portancia capital en la historia de nuestra Reforma Agraria.

El Decreto de lo. de marzo de 1937, viene a constituir uno de los actos legislativos más trascendentales en materia ganadera, ya que antes de este Decreto el legislador se preocupó únicamente por las inafectabilidades agrícolas. Por medio de este decreto se crearon las concesiones de inafectabilidad ganadera. Debido a su importancia, será motivo del próximo inciso.

El 23 de septiembre de 1940, se promulgó un nuevo Código Agrario, que vino a derogar al de 1934. Este Código introdujo respecto a la pequeña propiedad como innovaciones: reduce la propiedad inafectable en tierras de riego de 150 hectáreas a cien solamente; y adoptó definitivamente el término de "propiedad inafectable" para substituir el de "pequeña propiedad". En cuanto a las concesiones de inafectabilidad ganadera, repite lo establecido anteriormente por el Decreto de lo. de marzo de 1937, fijando 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 de ganado lechero o su equivalente en ganado menor; fijó como límite máximo, hasta 300 hectáreas en las regiones feraces y hasta 50,000 hectáreas en las regiones desérticas.

El Código de 1940, fue derogado por el de 31 de diciembre de 1942, publicado el 27 de abril de 1943, que actualmente se encuentra en vigor. Salta a la vista el corto tiempo durante el cual estuvo vigente el Código Agrario de 23 de septiembre de 1940, lo cual nos induce a pensar que desgraciadamente se procedió con ligereza en su elaboración. Sin embargo, no dudamos en que hayan influido también tanto en la elaboración como en su derogación causas de todos ampliamente conocidas. Nosotros consideramos que en todo caso, al legislador corresponde la tarea de resolver los problemas trascendentales en Materia Agraria, sin lastimar los intereses de los campesinos desheredados que derramaron su sangre por hacernos libres.

Respecto al Código Agrario expedido el 30 de diciembre de 1942 por el

General Manuel Avila Camacho, que actualmente se encuentra vigente, en términos generales podemos decir que no introdujo innovaciones de importancia en cuanto al tema que nos ocupa, aunque en él ya con mayor orden encontramos una más atinada enumeración de los bienes inafectables. En su oportunidad volveremos a tratarlo en el capítulo próximo.

Para concluir con los antecedentes legislativos de la "pequeña propiedad inafectable" solamente nos queda agregar que por Decreto de fecha 31 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de febrero de 1947, se reformó y adicionó el artículo 27 constitucional en sus fracciones X, XIV y XV. Estas reformas y adiciones fueron de gran trascendencia, pues contienen cambios muy importantes en la materia. En efecto, en relación con el tema específico de nuestro estudio en la fracción XV se establece la consagración de los principales bienes inafectables. Por la gran importancia de las reformas que comentamos serán tratadas en el próximo capítulo, así como las de las leyes reglamentarias del artículo 27 Constitucional.

B). - CONCEPTO Y FINALIDADES DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD INAFECTABLE.

La presentación del proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, del artículo 27 Constitucional, produjo un gran desconsuelo entre los constituyentes ya que contenía solamente innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857 que no solucionaban ninguna de las cuestiones vitales del régimen de la propiedad rústica, que habían originado nuestra Revolución.

Sin embargo, en el discurso de Carranza que precedió al proyecto de Constitución dijo: "El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemniza-

ción, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan". (9)

La realidad fue, que las modificaciones propuestas por Don Venustiano Carranza no atacaban el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial, que, como nos dice el ingeniero Pastor Rouaix, debía estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia pública.

Se encomendó a una comisión, en la que figuraron entre otros, los diputados: Pastor Rouaix, Julián Adame, José N. Macías y E. A. Enríquez, la redacción del nuevo proyecto del precepto Constitucional; mismo que después de múltiples incidentes se aprobó el día 30 de enero a las 3:30 de la madrugada. En este nuevo texto se señaló con toda precisión, el objetivo de desarrollar la pequeña propiedad a través de la expropiación y el fraccionamiento de los latifundios.

El concepto de la pequeña propiedad tiene su origen en la Constitución de 1917; el constituyente de Querétaro, al elaborar el artículo 27 constitucional implantando nuevas modalidades sobre la tenencia de la tierra, expresó en su parte inicial: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio Nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Enseguida, al determinar las modalidades de interés público sobre aprovechamiento y distribución de la propiedad de la tierra, en las que el Estado vie

(9) Rouaix, Pastor. Génesis de los Arts. 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Segunda Edición. Pág. 145.

e a reglamentar las cuestiones referentes a dotaciones y restituciones de los núcleos de población, limitando la propiedad privada y fraccionando los latifundios, el constituyente consideró asimismo de gran importancia pugnar por la protección y desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, pero inexplicablemente no expresó lo que debía entenderse por pequeña propiedad, dando con esto motivo a confusiones.

En efecto, los constituyentes dieron gran importancia a la pequeña propiedad considerándola uno de los puntos básicos de la Reforma Agraria y elevando su respeto al rango de garantía constitucional y consecuentemente una verdadera institución social y económica digna de la protección del Estado.

En el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, se estableció en forma categórica que se dictarían las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios así como para "el desarrollo de la pequeña propiedad" y, además, en líneas posteriores se ordena que: "los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando la pequeña propiedad".

El sentido de la mencionada disposición del artículo 27 Constitucional, nos revela que los constituyentes estaban concientes de lo que representa el campo para las ciudades y consideraron imprescindible el mantenimiento de la pequeña propiedad lo mismo por las ventajas de su explotación adecuada como por ser una importante fuente de trabajo para los campesinos y además porque su producción no solo satisface las necesidades del propietario y sus trabajadores sino que puede llegar a dejar una cantidad considerable de productos que se pueden destinar al mantenimiento de las ciudades y aún para la exportación; razones por las que se estimó que debía constituirse y protegerse esta clase

de propiedades.

Es de todos sabido, que la mala distribución de la tierra ha sido, desde la época colonial, una de las principales causas, de nuestras convulsiones sociales.

La cuestión agraria no es una pugna entre intereses particulares, sino algo que afecta vitalmente a toda la sociedad, y debido a esto hemos visto que en repetidas ocasiones se había pretendido establecer la distribución de la propiedad agraria sobre bases equitativas, pero los intereses de una poderosa minoría desvirtuaban los buenos deseos expresados en leyes.

En estas circunstancias, vemos que fue preciso, establecer de manera definitiva, en un precepto constitucional, la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con la finalidad de llegar a una distribución equitativa de la riqueza pública.

Asimismo, era necesario también establecer la facultad del Estado para que imponga a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para evitar que como a lo largo de nuestra historia, vuelva a concentrarse en pocas manos la propiedad de la tierra y se haga de ella un instrumento de opresión y explotación.

"En la época en que fue redactado el artículo 27 Constitucional, - dice Mendieta y Núñez -, los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad habían evolucionado en forma tal, que de la teoría del derecho natural de todo hombre, a la tierra necesaria para su subsistencia, y de la teoría del derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal, se había llegado a la teoría de utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en afirmar que la propiedad privada es, por hoy, la manera más eficaz de utilizar la tierra porque induce al propietario a explotarla en la mejor forma posible y al hacerlo, no solamente llena sus propias necesidades sino también

las de sociedad. Se considera que sin el estímulo que significa la propiedad individual, muchas riquezas quedarían inaprovechadas o serían defectuosamente aprovechadas". (10)

El precepto Constitucional citado, no niega la propiedad privada, sino al contrario la reconoce, pero hace una declaración colocando en materia de tierras y aguas, los derechos de la colectividad por encima de los derechos del individuo. Así el artículo 27 Constitucional encuentra su más firme apoyo en la teoría de la propiedad como función social.

Así siendo este el fundamento del derecho de propiedad, es innegable la facultad que posee el Estado de controlar su aprovechamiento. O sea, que si la propiedad es una función social - afirmamos como lo hace Mendieta y Núñez - que resulta indudable que compete al Estado la vigilancia y aprovechamiento de la tierra y las riquezas naturales y el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

El artículo 27 de la Constitución Política, dada en la ciudad de Querétaro en 1917, que a decir de Jesús Silva Herzog es el más revolucionario y el de mayor trascendencia nacional, estableció el respeto absoluto a la "pequeña propiedad", cuya existencia se justifica por la función social que desempeña en unión con la propiedad ejidal, siendo las dos únicas propiedades producto de nuestro movimiento liberatorio de 1910, y porque además las condiciones económicas de nuestro país no permiten aún proporcionar los medios necesarios para el cabal desarrollo del ejido.

El respeto a la pequeña propiedad se estableció atendiendo a los fines sociales que llena; por esto el actual artículo 27 Constitucional prescribe que solamente será respetada la pequeña propiedad "en explotación". Cuando la pe

(10) Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Pág. 46.

queña propiedad no es cultivada, no está desempeñando la función social que le está encomendada y, en consecuencia, si falta la razón por la que se ordena se respete, el respeto que se le brinda en lugar de ser útil a la sociedad, resulta nocivo; sin duda la "utilidad social" debe prevalecer sobre el interés privado.

A tales propósitos se refiere uno de los constituyentes aseverando que: "Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales de la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación". (11)

El maestro Rafael de Pina, respecto a la función social de la propiedad nos dice: "esta idea va unida a la idea de bien común, al que tantos respetos se le rinden a diario, teóricamente, pero sin que trascienda, de hecho, a las realidades de la vida", ... "Para nosotros quiere decir que el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que buenamente le plazca, sino que este debe ser siempre racional y encaminado no solo a la atención de las personas que de él dependan, sino a las exigencias sociales que demandan no solo la acción económica del Estado, sino también a las de los ciudadanos que se encuentran en condiciones de satisfacerlas". (12)

La propiedad privada de la tierra redunda en beneficio de la sociedad porque el estímulo que representa para el propietario lo impulsa a obtener de ella el máximo provecho y de esta manera la sociedad obtiene los productos agrícolas que le son necesarios para la subsistencia de sus miembros.

(11) Rouaix, Pastor. Ob. Cit. Pág. 154.

(12) De Pina, Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Volumen Segundo. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1966. Pág. 78.

El propietario mientras explote correctamente su tierra, mientras cumpla con la función social que se le ha encomendado, se justifica plenamente su propiedad y se debe reconocer su derecho. Siendo un hecho innegable que los hombres cultivan las tierras que tienen a la mano, sobre todo las que son de su propiedad, aún siendo buenas o malas, deducimos necesariamente que tanto mejor repartida esté, será mejor cultivado nuestro suelo, para mayor bienestar de la generalidad.

Volviendo al concepto de la pequeña propiedad, el maestro Mendieta y Núñez nos dice que este punto entraña un problema de interpretación, ya que la Constitución consigna el respeto a la pequeña propiedad, pero no la define. Por ello, la Comisión Nacional Agraria frecuentemente se enfrentaba con este problema que surgía en las dotaciones de ejidos, encontrándose absolutamente desorientada como lo prueban los diferentes criterios sustentados por el Ejecutivo en las resoluciones de expedientes agrarios, mismas que fueron inspiradas por dicha Comisión.

Se sustentaron cuatro criterios tratando de establecer el concepto de la pequeña propiedad:

1o. Se fijó como extensión de la pequeña propiedad, las 50 hectáreas que la Constitución señala como intocable en casos de restitución.

En este criterio se presentó el grave inconveniente de que no se sabía la calidad de las tierras que debían respetarse.

El criterio se desechó por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que no se puede considerar la extensión señalada como pequeña propiedad, por tratarse de un caso de excepción que no se puede extender a los casos que no estén expresamente comprendidos en la excepción misma.

2o. Se estimó que de los latifundios colindantes al pueblo solicitante de

ejidos, el menos extenso debería considerarse como pequeña propiedad.

Este criterio aún prohijado por la Suprema Corte se desechó, porque resultaba que en no pocos casos un latifundio de diez mil hectáreas era considerado como pequeña propiedad, solo porque los demás latifundios afectados tenían extensiones mayores.

3o. Se optó por buscar en la Constitución otro criterio y se creyó encontrarlo en la fracción "a" del párrafo XX, en la que se establece la facultad de cada Estado y Territorio para fijar la extensión máxima de tierra, de la que pueden ser dueños un individuo o una sociedad legalmente constituida.

Este criterio se desechó, al llegar a la conclusión de que la base fijada en la fracción "a" del párrafo XVII, tiene por objeto obligar al latifundista a fraccionar su propiedad, aunque no existan pueblos necesitados en las inmediaciones, con el objeto de destruir los latifundios y obtener una buena distribución de la propiedad; por consiguiente, las extensiones fijadas por cada Estado o Territorio, deben considerarse como "no latifundios y no como pequeñas propiedades".

Además se creyó que no era conveniente dejar en manos de los Estados y Territorios una cuestión de tanta importancia.

4o. En la ejecutoria dictada el 3 de abril de 1918, la Suprema Corte al resolver el amparo interpuesto por "Salceda y Rafael G." adoptó un nuevo criterio sobre la pequeña propiedad al asentar que: "En el lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que puede cultivar, por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o bien la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia".

Pronto se vió que este criterio llevaba contradicciones. En efecto, se plantearon varios problemas, desde el momento de considerar que no es lo mismo un campesino que una familia campesina y que en uno u otro caso según el

criterio, la extensión de la pequeña propiedad no podría ser la misma. Además los problemas aumentaron al no decir qué clase de familia era a la que debía proveer la pequeña propiedad, si a una de proletarios del campo o a una de la clase media campesina.

Vemos que la Comisión Nacional Agraria no tenía un concepto determinado de lo que debía entenderse por pequeña propiedad, sino que se encontraba desorientada, dando una serie de criterios sobre lo que debía comprenderse por ella, lo que trajo como consecuencias dificultades en la práctica y dando lugar con ello a múltiples atropellos.

Ahora bien Mendieta y Núñez refiriéndose a lo que debe entenderse por pequeña propiedad nos dice:

"Si la Constitución se refiere a la pequeña propiedad en su concepto corriente, debemos empezar por fijar éste y encontrarnos que en el lenguaje común no se designa como pequeño propietario al jornalero, ni siquiera a quien se encuentra en una posición económica semejante a la del jornalero, sino a personas que gozan de cierto bienestar; en otras palabras, el pequeño propietario es, en el concepto corriente, un burgués, una persona que está social y económicamente en un nivel superior al que ocupa un jornalero". (13)

Como consecuencia de lo anterior, consideramos como lo hace el propio autor que, no es solamente la extensión de la tierra lo que determina la pequeña propiedad, pues en la realidad su concepto no es matemático sino social; lo determina principalmente la productividad de la tierra en relación con las necesidades que pueda satisfacer. Sin embargo no son iguales las necesidades de un jornalero y las de un campesino de la clase media, variando aún las de éste con el medio, por lo que la pequeña propiedad no es una categoría absoluta. De lo dicho, podemos concluir que la pequeña propiedad está condicionada

(13) Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. Pág. 115

por la productividad de la tierra en relación con los fines sociales que con ella se persiguen, esto es la subsistencia de una familia campesina de la clase me dia.

Respecto a los ideales de la verdadera revolución, plasmados en la Constitución de 1917, uno de los constituyentes nos dice que: "... eran el fraccionamiento de los latifundios que debían desaparecer para que de sus fracciones brotara la pequeña propiedad rural, como base fundamental del régimen agrario del futuro y la dotación de ejidos a los núcleos de población existentes y a los pueblos que en lo sucesivo se erigieran por las autoridades competentes... pero no fue el desiderátum de los primitivos revolucionarios concentrar en el ejido únicamente la resolución del complicado problema agrario, sino realizarlo de preferencia con la creación de huertas, granjas y pequeños ranchos de propiedad individual, en donde los campesinos capaces y laboriosos y los agricultores de medianos recursos encontraran espacio abierto para desarrollar sus actividades, haciendo producir la tierra intensamente". (14)

Con lo anterior, se consideraba y con toda razón que ese debía ser el primer paso, con objeto de transformar la economía rural de la República, creando así con la pequeña agricultura la fuente inagotable, que en todos los países brinda vida a los campesinos.

Es evidente que lo que perseguían los constituyentes al decretar el fraccionamiento de latifundios, era la destrucción de la gran propiedad, que tan lamentables consecuencias había ocasionado, así el fraccionamiento de la tifundios se decretó por crear una forma de propiedad agraria ligada a la creación de una clase media numerosa y fuerte, siendo aquella, la pequeña propiedad, una extensión de tierra suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina de la clase media.

(14) Rouaix, Pastor. Ob. Cit. Pág. 255.

De igual manera, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, la única propiedad que está exenta de contribuir a la dotación de ejidos y que por ello es una propiedad intocable, es la pequeña propiedad, misma que de acuerdo con el pensamiento del constituyente debería servir de base para la creación de la clase media campesina, en consecuencia, la pequeña propiedad no puede ser otra que la que satisface las necesidades de una familia de dicha clase social.

Por su parte, el Lic. Narciso Bassols nos dice: "El verdadero concepto de pequeña propiedad, parece ser, opuestamente, el de que es intocable cierta superficie de tierra, que no constituye un latifundio y representa en cambio una forma ventajosa de explotación agrícola, opuesta a la que implica el régimen de gran propiedad. Dentro de estas ideas, la pequeña propiedad, lo es por el alcance de su productividad, determinada como es natural, por su extensión y por la calidad de las tierras que la componen. Si se considera que una propiedad pueda producir una cantidad X en el año, no es ya latifundio, lógicamente habrá de respetarse, toda superficie de tierra de un solo dueño, que no exceda en su productividad total de esa suma X...

La pequeña propiedad, lo es pues, en razón de datos que en ella misma concurren y que corresponden como está dicho, a la superficie que tiene y a las clases de tierras que la componen. (15)

En su obra, intitulada "La Nueva Ley Agraria," Narciso Bassols proporcionó un nuevo criterio para determinar la pequeña propiedad. Según dicho jurisconsulto, entre la pequeña propiedad y la parcela ejidal debe existir una relación estrecha. Consideró que la extensión de aquella debe ser cincuenta veces mayor que esta última, de suerte que si, v. gr. a un ejidatario se le dota con cuatro hectáreas de riego, a un pequeño propietario deberán corresponderle doscientas hectáreas de la misma calidad, y por ende, deberá respetár-

(15) Bassols Narciso. La Nueva Ley Agraria. Pág. 118.

sele dicha extensión. Pero el propio autor no da razón ni fundamento alguno a su procedimiento. ¿Por qué la pequeña propiedad debe ser cincuenta veces mayor que la parcela ejidal? ¿Por qué motivo no veinte o hasta sesenta veces más grande?

De la anterior idea del licenciado Narciso Bassols, para determinar la pequeña propiedad, concluímos en el sentido de que, como se puede apreciar con ese criterio para determinar la pequeña propiedad, también se tiene una idea de que dicha propiedad, no debe ser el patrimonio de los peones o jornaleros del campo, sino de una clase social agraria más elevada.

En la actualidad, con las reformas que se le han hecho al artículo 27 Constitucional, ya determina en su fracción XV, que se considera 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. Se considera asimismo, como pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando la tierra se dedique al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, etc. Que igualmente 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, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Como se ha dicho con gran acierto, el legislador carecía de criterio alguno sobre el concepto de la pequeña propiedad que debió haberlo substituído en todo caso por el de inafectabilidad, que desde el Reglamento Agrario se usó con más tino en las leyes reglamentarias del artículo 27 Constitucional, para no caer en el error de denominar pequeña propiedad a una extensión de

ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón y también a una de trescientas únicamente por estar destinada a cultivos valiosos, constituyendo una aberración injustificable en franca pugna con el espíritu de la Reforma Agraria.

Si los fines de la pequeña propiedad son económicos y sociales y con ella se trata de establecer una clase media rural, satisfacer las necesidades de una familia de dicha clase, es imprescindible atender a la productividad de la tierra para fijar la extensión que le corresponde. Mientras mayor sea el rendimiento de la tierra debe ser menor la extensión de la propiedad inafectable, y no a la inversa, (a mayor rendimiento, mayor extensión inafectable).

A pesar de esto, se reformó el artículo 27 Constitucional como lo hemos anotado anteriormente, y no dejamos de preguntarnos: ¿Por qué se aumentó la extensión de la pequeña propiedad tratándose precisamente de los cultivos más remunerativos?

Quizás, nuestra pregunta tenga respuesta en lo que nos dice Silva Herzog: "Hay algo que parece claro como la luz del día y que puede comprobar quien en ello se empeñe: a partir de las reformas al artículo 27 que se viene comentando - 31 de diciembre de 1946 - se multiplicaron los agricultores nylon, como se les llama en la jerga popular, entre quienes han figurado y figuran no pocos amigos de los amigos de los gobernantes en turno.

Las reformas a la fracción XV del artículo 27 Constitucional se hallan aún vigentes, probablemente porque su abrogación perjudicaría a numerosos propietarios de terrenos cultivados con algodón, vid, olivo, árboles frutales, etc., y entre esos propietarios se encuentran no pocas personas que gozan todavía del favor oficial". (16)

En nuestro concepto, para definir la pequeña propiedad inafectable de-

(16) Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. Pág. 493.

be empezarse por estudiar la orografía, la hidrografía y las condiciones climatológicas, principalmente el régimen pluviométrico para ser congruentes con la realidad y definir la pequeña propiedad, tomando en consideración las características naturales.

En México, como lo dijera Don Justo Sierra; "la naturaleza ha hecho bien poco en su favor . . . , a pesar de ser el país un admirable resumen del cosmo terrestre . . ." En este sentido Silva Herzog nos dice: "todos los climas o casi todos los climas según la altitud, la latitud, la presión atmosférica, las precipitaciones acuosas y las corrientes aéreas. Lluvias escasas y muy escasas en algunas partes, y abundantes o muy abundantes en otras; heladas tempranas o tardías; calor intenso o intenso frío; desiertos y pantanos; terrenos fértiles y estériles, muchos más estériles que fértiles.

Ventajas y desventajas en nuestros dos millones de kilómetros cuadrados; más desventajadas". (17)

La realidad reclama una legislación Agraria congruente reconociendo el cuadro geográfico que nos pinta el párrafo anterior; indudablemente también la necesidad imperiosa de que el esfuerzo humano corrija en la medida de lo posible las condiciones desfavorables.

Por lo anterior, consideramos que es necesario modificar el Código Agrario en consonancia con las características de las diversas regiones del país. Al referirse Mendieta y Núñez a nuestra legislación que considera como pequeña propiedad una extensión de 100 hectáreas de tierras de riego considera que es un error, diciendo: "Desde el punto de vista estrictamente científico, sería necesaria una previa investigación sobre productividad de la tierra en las distintas zonas del país, sobre el número medio de las personas que componen una familia mexicana de la clase media campesina y sobre el costo de

(17) Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. Pág. 398.

su vida atendiendo a sus necesidades normales, atendiendo a su cultura, etc., para determinar con exactitud, casi matemática, la extensión de la pequeña propiedad. (18)

Si se realizara la investigación propuesta por el maestro Mendieta y Núñez, indiscutiblemente que no se podría fijar una sola extensión de 100 hectáreas de tierras de riego como lo hace la ley vigente, en virtud de que ni siquiera es semejante la productividad de dicha extensión en todas las regiones de la República; en efecto, las tierras de riego del centro del país normalmente produce una o dos cosechas anuales, mientras que en las costas produce tres veces al año, del mismo modo respecto al valor de los cultivos, encontramos que en algunas regiones por sus condiciones del clima la tierra de riego no puede destinarse sino a los cultivos de un valor reducido en tanto que en otros puntos, favorecidos por el clima y otros factores naturales es factible emplear tierras en cultivos más remunerativos.

A nuestro entender, la pequeña propiedad no puede ser la misma en lugares privilegiados para la agricultura que aquellos en que en igualdad de extensión y trabajo, se obtenga rendimientos más reducidos. La fijación de diversos tipos de pequeña propiedad para toda la República, requiere un estudio detenido de cada una de sus más importantes regiones para hacer una minuciosa clasificación de las condiciones que en las mismas prevalecen. Así, en esa forma se lograría una reglamentación lógica y verdaderamente útil, por múltiples razones, para la economía nacional y el progreso de nuestro país.

Consideramos y juzgamos necesaria una reforma al artículo 104 del Código Agrario y al artículo 10. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera con el fin de resolver este problema fundamental del problema agrario de México. Con tal objeto, deben considerarse las condiciones económicas

(18) Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. Pág. 120.

de las regiones del país, el valor de la propiedad, su distancia de los grandes centros de población y de los mercados, el clima, la mayor o menor facilidad de irrigación, los productos que de la tierra pueden obtenerse, su calidad, etc.

Por su parte, Romero Espinosa al tratar en su obra a la pequeña propiedad agrícola escribe:

"La técnica agrícola ha avanzado en todos sus aspectos, progreso que exige revisar las tradicionales tesis agrarias. de tal manera que las soluciones dadas hace veinticinco años ya no tienen vigencia y reclaman modificaciones y nuevos estudios.

México es un país de regiones económicas, regiones agrícolas, regiones etnográficas, regiones geográficas; realidad que reclama una legislación agraria congruente. Es indudable que los legisladores de 1917 tomaron en cuenta estas circunstancias cuando aprobaron el artículo 27 de la Constitución, que deja a los gobiernos locales, como ya se dijo, la facultad de legislar para definir la pequeña propiedad; el Código Agrario debe modificarse para que sea congruente con la realidad y defina la pequeña propiedad agrícola tomando en consideración las características naturales, las etnográficas, el desarrollo económico y el técnico, ya que las generalizaciones no han dado el resultado apetecido. Debido a estas irregularidades de orden legal del actual Código Agrario, se sigue discutiendo cuál debe ser la adecuada medida de la pequeña propiedad y cuál la de la parcela ejidal, discusiones que solo logran desviar la atención de las autoridades mientras los problemas económicos, políticos y sociales de los campesinos se adelantan. La dinámica de los problemas, por ser humanos, reclaman soluciones inmediatas, claras y sin titubeos!" (19)

Al referirse a la extensión de la pequeña propiedad el mismo autor expresa, que es necesario pensar en definir la máxima superficie de la propiedad

(19) Romero Espinosa, Emilio. La Reforma Agraria en México. Cuadernos Americanos. Primera Edición. Pág. 67 y 68.

inafectable, en los distritos de riego y fuera de ellos. Asegura que en los primeros se debe atender a equiparar el interés económico de los ejidatarios y de los pequeños propietarios y que fuera de aquellos distritos es imprescindible tomar en consideración las características regionales de orden natural, los costos de producción, el tipo de los cultivos, las técnicas empleadas, etc., pues mientras exista el régimen de propiedad privada y aún fuera de él, es imposible pensar que toda la población tiene que poseer un pedazo de tierra o forzosamente deba vivir de la actividad agrícola.

Por otra parte debemos añadir que querer resolver el problema pulverizando la propiedad hasta hacerla improductiva o cuando menos socialmente inútil, en un desordenado afán de acabar con el latifundio y adoptar posturas de necio radicalismo atrayendo a los poblados que se pretende dotar a toda clase de gente, inflando con ellos los censos, como si el principal propósito que se persiguiera fuera el quitar al hacendado su propiedad íntegramente. Por el contrario, hay que dejar seleccionar efectivamente al propietario el lote que de acuerdo con la ley le corresponda, y dotar a campesinos enérgicos y activos que hagan producir y que sirvan de estímulo para los que no tienen ninguna ambición.

Creemos pues que es un bien social la distribución de la propiedad territorial entre el mayor número posible de hombres.

C). - DECRETO DE 10. DE MARZO DE 1937, SOBRE INAFECTABILIDAD GANADERA.

Hasta antes del Decreto que vamos a comentar, preocuparon exclusivamente al legislador las inafectabilidades agrícolas como lo hemos visto anteriormente, pero ante la indudable anarquía introducida en nuestra riqueza pecuaria por la ausencia absoluta de su reglamentación de la "Reforma Agraria",

se presentó la necesidad inaplazable de hacerlo, lo cual se logró por vez primera al expedirse el decreto de fecha 10. de marzo de 1937, que adicionó con el artículo 52 bis, al Código Agrario entonces en vigor.

El doctor Mendieta y Núñez, afirma que la finalidad principal de este ordenamiento fue la de proteger e incrementar nuestra ganadería que, debido a la Reforma Agraria se encontraba en franca decadencia, pues los propietarios de las grandes fincas destinadas a la ganadería se rehusaban a continuar incrementando sus empresas por el justificado temor de perder el capital invertido si resultaban afectados por una disposición agraria de dotación de tierras.

El Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas con fecha 10. de marzo de 1937 expidió un decreto mediante el cual se adicionó al Código Agrario de 1934 entonces vigente, con el artículo 52 bis, en el que estableció la posibilidad de otorgar a petición de parte y previa opinión de la Secretaría de Agricultura y Fomento y del Departamento Agrario, inafectabilidades durante un período de 25 años en relación a las tierras necesarias para el funcionamiento de negociaciones ganaderas.

Para dictar tan novedosa disposición, por la que podían ser inafectables extensiones de tierra verdaderamente considerables, es indudable que fue necesario tomar en consideración factores de gran importancia para la economía nacional.

Así, en el Considerando único del Decreto mencionado se expresó lo siguiente: "Que la conservación y el incremento de la riqueza ganadera, no solo como parte de la riqueza pública que por imperativo constitucional el Estado debe conservar y distribuir de modo razonable, sino también como fuente de producción que al ensancharse permitirá a las clases populares mejorar sus condiciones de vida, debe considerarse digna de la atención y protección espe-

cial que merece:

Que las condiciones de que debe rodearse a la ganadería mexicana han de ser tales que le permitan aprovecharse de la demanda extranjera para exportar, sin que ello implique encarecimiento de sus productos en los mercados nacionales, ni mucho menos despoblación de las fincas destinadas a la ganadería, porque con ello, a cambio de una ganancia inmediata para los propietarios, se lesiona el interés de la mayoría y se menoscaba una riqueza de lenta reposición.

Que es deseable que se multipliquen en el país las unidades pecuarias, pobladas por todas las especies susceptibles de ventajosa reproducción, cuyas proporciones no bajen del límite que les permita ser costeable, ni excedan del que les separa del acaparamiento excesivo o del monopolio;

Que por definición, la ganadería es al mismo tiempo un derivado y un complemento de la agricultura; la existencia de ganado presupone la seguridad de contar con terrenos pastales suficientes, bien que produzcan espontáneamente los forrajes o que requieran irrigación y cultivo para reproducirlos;

Que este es el problema de las negociaciones ganaderas, que necesitan seguridad, por lo menos en un ciclo de veinticinco años que es bastante para recuperar el capital invertido de que sus pastales han de permanecer formando parte de la negociación, puesto que de otro modo resultaría imposible toda explotación ganadera;

Que al estimularse el desarrollo de la industria ganadera, ya podrán aprovecharse en las costas, en las fronteras y otras regiones, las grandes extensiones del país que hoy no son aprovechadas ni en la agricultura ni en la ganadería y que se encuentran completamente deshabitadas;

Que no debe entenderse, sin embargo, que sea lícito anteponer la conservación de la ganadería a la satisfacción de las necesidades agrarias de los

núcleos de población, la cual se funda en disposiciones constitucionales categóricas y responde a urgencias primordiales del pueblo, las que deberán ser satisfechas sea con tierras susceptibles de cultivo, bien con terrenos aptos para el desarrollo de la ganadería;

Que es preciso coordinar el cumplimiento de las leyes agrarias y la conservación y fomento de la ganadería, para lo cual precisa adoptar un criterio que permita a la vez proseguir el programa de dotaciones ejidales y fomentar la economía pecuaria del país, y ese criterio no puede ser, conforme al artículo 27 Constitucional y a los postulados revolucionarios, otro que el de otorgarse concesiones de inafectabilidad sólo en aquellas zonas en que las necesidades agrarias de los pueblos hayan sido totalmente satisfechas, o en donde no exista población con derecho a ejidos, o en los casos en que teniendo en consideración los poblados que señala el censo de población últimamente levantado como con derecho a ejidos, puedan satisfacer sus necesidades de tierras sin menoscabo de la autorización de inafectabilidad que se otorgue a la explotación ganadera, y únicamente por cuanto a las extensiones que sean suficientes para mantener, según las distintas condiciones geográficas, agrológicas y zootécnicas, en límites de costeabilidad la explotación en su etapa inicial, para obligar a los propietarios a progresar aumentando el número de cabezas de sus ganaderías a base de obras que mejoren la producción de la tierra; (20)

De acuerdo con la exposición de motivos cuyos conceptos acabamos de transcribir, podemos afirmar que se adoptó un criterio acorde con el artículo 27 Constitucional y con los postulados de la Revolución.

En cuanto a las disposiciones de orden legal que contiene el Decreto que comentamos se dispuso que a petición de parte interesada podía el Presi-

(20) Fabila, Manuel. Ob. Cit. Págs. 633 y 634.

dente de la República otorgar inafectabilidades por la vía de dotación, durante un período de veinticinco años, las superficies de tierras que fueran necesarias para el funcionamiento de ganaderías que tuvieran un pie mínimo de 500 cabezas de ganado mayor si no fueren lecheras y de 300 cabezas si lo fueren, o su equivalente en ganado menor siempre y cuando los terrenos estuvieran en las siguientes condiciones:

- a) Que los terrenos y llenos pertenezcan al ganadero.
- b) Que se encuentren en zonas en que ya estén satisfechas las necesidades agrarias o que se demuestre que en un radio de siete kilómetros existan tierras suficientes para satisfacerlas.
- c) En caso de que existan necesidades agrarias, el propietario puede adoptar el procedimiento de permuta o sea comprometiéndose a comprar otros terrenos en favor de los ejidatarios para obtener la inafectabilidad.
- d) La superficie susceptible de concesionarse, fue señalada en 300 hectáreas en las tierras más feraces y 50 000 en las desérticas.

De gran importancia es la disposición del decreto que comentamos, en el sentido de que la modificación en sentido favorable del índice de aridez de las tierras, no debida a mejoras hechas por el propietario, lo que traería como consecuencia la derogación del decreto de inafectabilidad.

En el mismo decreto quedó establecido, que en los casos en que fuere necesario afectar una explotación ganadera para satisfacer necesidades agrarias de los pueblos en terrenos cubiertos de ganado y en caso de que los Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal estuvieran incapacitados para refaccionar a los núcleos de población dotados, el propietario de la finca ganadera afectada, tendría derecho a conservar su ganado en la misma por un plazo variable de uno a tres años, buscando con ello evitar una disminución en la capacidad productora de la zona y también la necesidad de rematar el ganado excedente a precios antieconómicos. Cuando esto sucediera, el propietario debería pagar un

tanto por ciento de las crías a los ejidatarios como compensación por el terreno ejidal ocupado. Consideramos injusto esta exigencia de pago compensatorio en especie al propietario que se le cubre el valor de la tierra expropiada, en bonos agrarios.

Justificadamente el Decreto que comentamos su peditó la creación y existencia de la concesión ganadera que introdujo en nuestro sistema agrario, a la satisfacción previa de las necesidades agrarias de los núcleos de población de acuerdo con los postulados Constitucionales respectivos.

Antes de concluir este capítulo, únicamente haremos mención del Reglamento de 20 de octubre de 1937, que bajo el título de: Reglamento a que se sujetarán las solicitudes de inafectabilidad de terrenos ganaderos; viene a determinar las condiciones a que deberán sujetarse las solicitudes de inafectabilidad para terrenos ganaderos; asimismo comprende disposiciones que sistematizan por vez primera en nuestro Derecho Agrario a la empresa ganadera inafectable.

Así, ante la necesidad de procurar la conservación y el incremento de la riqueza ganadera, como parte de la riqueza pública, el Gobierno implantó medidas de protección garantizando la conservación y el desarrollo de la industria ganadera, que llenara, desde luego, los requisitos que las medidas protectoras impusieron como condición. A pesar del carácter condicional de las medidas, los propietarios de negociaciones ganaderas no teniendo la amenaza de las afectaciones agrarias adquirieron la confianza necesaria que les sirvió de estímulo para efectuar inversiones tendientes al mejoramiento de sus empresas, con indudable beneficio para la ganadería y para los trabajadores de dichas empresas.

CAPITULO III

LA INAFECTABILIDAD EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LA LEY REGLAMENTARIA.

A). - ADICIONES Y REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Como ya se dijo, el original artículo 27 de nuestra Carta Magna señaló con toda precisión la defensa y fomento de la pequeña propiedad. Consideramos que el acierto de los constituyentes en este aspecto, se debió a que no omitieron tomar en cuenta y considerar las ideas que desde el inicio de nuestro movimiento revolucionario habían venido orientándose por la defensa y el incremento del parvifundio, elevando esta tendencia a su consagración Constitucional.

Vimos también en el capítulo precedente que dicho precepto constitucional no señaló expresamente cual debía ser la superficie límite de la pequeña propiedad; sino que dejó a las autoridades estatales la facultad de determinar la, aunque en la práctica ha sido el Gobierno Federal y las Leyes Federales quienes la han definido y reglamentado.

En efecto, el original artículo 27 Constitucional enuncia en su parte relativa: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la Sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carez

can de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerarán de utilidad Pública.

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

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

(1)

En los años siguientes a la promulgación de la Constitución de Querétaro, resultaron las deficiencias de su artículo 27 y concretamente respecto a la pequeña propiedad inafectable. Sin embargo, el multicitado precepto creó un precedente de primer orden que se ha venido respetando y desarrollando a través de las reformas que a continuación exponremos. Asimismo estas reformas y adiciones que ha sufrido el precepto constitucional han sido determinadas por las exigencias sociales, políticas y económicas que se han presentado al país, como consecuencia de su evolución.

a) Reforma de 1934.

Mediante decreto de 30 de diciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 10 de enero de 1934, se reformó el artículo 27 Constitucional. En esta reforma se estipuló la creación de una dependencia di

(1) Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria. Pág. 307.

recta encargada de la aplicación de las leyes agrarias. En relación a la institución que estudiamos, se mantiene el respeto a la pequeña propiedad, pero añadiendo el requisito de ser agrícola y estar en explotación. También por virtud de esa reforma quedó derogada la Ley de 6 de enero de 1915, que desde 1917 había sido incorporada al texto de la Constitución.

Respecto al tema que nos ocupa, el párrafo tercero reformado dispone: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación". (2)

Con esta reforma, el concepto de la propiedad agraria como función social, empieza a tener una regulación jurídica que tiende a hacerlo efectivo. Puro evidentemente que al condicionar el respeto y la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola, al hecho de su explotación se está vinculando el derecho de titular de la propiedad, con el desempeño de la función social de que ya hablamos en el capítulo anterior de este trabajo.

(2) Fabila, Manuel. Ob. Cit. Pág. 547.

Con las innovaciones introducidas por esta reforma vienen a aumentarse las dudas existentes sobre la pequeña propiedad. Así, tenemos en primer término: ¿Qué se debe entender por propiedad agrícola? ¿Es únicamente la que se destina al cultivo de la tierra?. En cuanto al requisito de estar en explotación también surgen cuestiones como en los casos en que el propietario de una pequeña propiedad por falta de fondos no explota completamente su tierra, o por causas de fuerza mayor; en estos casos se considera que la pequeña propiedad, ¿está o no en explotación?. Indiscutiblemente que corresponde a las leyes reglamentarias resolver esos casos, máxime que por medio de esta reforma se estableció en la fracción XV:

"Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten;"(3)

Sin embargo, lamentablemente no encontramos en el Código Agrario como ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional disposiciones relativas a los problemas planteados, que por su importancia reclaman urgentes reformas o adiciones a dicha ley reglamentaria.

A propósito de los problemas originados por la reforma que comentamos, queremos destacar la interpretación del maestro Mendieta y Núñez, por venir de una persona que es gran autoridad en todo lo relativo a la materia agraria; al respecto nos dice: que al término "agrícola" se le debe dar el más amplio sentido, esto es, que debe considerarse como tal, a cualquier propiedad que se destine a trabajos relacionados con la agricultura o propios del campo. En cuanto al requisito de estar en "explotación" considera que, se trata de una reforma atinada ya que, el respeto a la pequeña propiedad se establece atendiendo a los fi-

(3) Fabila, Manuel. Ob. Cit. Pág. 552.

nes sociales que llena. Además, estima que se debe considerar que una pequeña propiedad ha sido abandonada si permanece inculta totalmente por el lapso de dos años consecutivos; o en más del cincuenta por ciento de su extensión susceptible de ser cultivada, sin causa justificada por supuesto.

Nosotros estamos de acuerdo con la anterior interpretación e insistimos en que es necesario reformar las leyes reglamentarias con disposiciones que resuelvan las situaciones planteadas, tomando en cuenta las opiniones de Mendieta y Núñez al respecto.

b) Adiciones y Reformas de 1947.

Por decreto de fecha 30 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1947, el artículo 27 sufrió nuevas reformas y adiciones de gran trascendencia para la materia que nos ocupa. Mediante esta reforma se consagró el respeto absoluto por parte de las autoridades agrarias, a la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación y con ella también ya se determinó la extensión de dichas propiedades.

Concretamente se reformó el artículo 27, en sus fracciones X, XIV y XV. La importancia de estas disposiciones es tal, que es menester reproducir las fracciones a continuación:

"X. - Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o por que legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, to mándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de

sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo".

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

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

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

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

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o de 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 susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destinen al cultivo del 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.

Quando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera obras 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 trata, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en virtud de la mejora obtenida se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la Ley".

Estas reformas y adiciones, contienen según se puede observar en la lectura de su texto, cambios de enorme importancia en la materia. Así en el segundo párrafo de la fracción X se aumentó la extensión de la parcela ejidal a diez hectáreas en tierras de riego, o en su defecto, su equivalente en otras clases de tierras. Sin embargo, desafortunadamente en la práctica, ha sido imposible darle cumplimiento, simplemente por el hecho de no disponer de la tierra suficiente, en regiones determinadas para los individuos con derecho a ella.

De gran importancia es el hecho de que en la fracción XIV, se restableció la procedencia del juicio de amparo en el párrafo tercero, exclusivamente

en favor de los pequeños propietarios que demuestren serlo, con el certificado de inafectabilidad expedido por el Departamento Agrario.

Se sostiene que esta manera de resolver el problema es antijurídica e insuficiente, en virtud de que, para poder promover el juicio de garantías es necesaria la posesión del certificado, expedido precisamente por la autoridad responsable en el juicio de amparo. Además, los trámites y dificultades para obtener los certificados de inafectabilidad son múltiples debido a la gran cantidad de pequeños propietarios que hay en todo el país, por lo que, pueden transcurrir años, para que todos los pequeños propietarios obtengan su certificado de inafectabilidad.

Se sostiene que, condicionar la procedencia del juicio de amparo y la ejercitabilidad de la acción constitucional, a la obtención del certificado de inafectabilidad, viene a significar en realidad, hacer nugatorio el juicio de garantías, injusticia que se revela en no pocos casos en los que, no obstante que un predio rústico llegue a satisfacer todos los requisitos exigidos por la fracción XV del artículo 27 de nuestra Carta Magna, para ser considerada como pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación y consecuentemente inafectable, se niegue o se aplaze indefinidamente por las autoridades administrativas correspondientes en materia agraria y específicamente por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en última y definitiva instancia, la expedición del certificado de inafectabilidad que les corresponde.

Si bien, es absolutamente cierto, que la procedencia del juicio de garantías para proteger a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, contra las resoluciones dotatorias de tierras o aguas, dictadas por el Presidente de la República, que lleguen a afectarla, está subordinada a la expedición del certificado de inafectabilidad. Este mismo criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, animadas por el

siguiente criterio: "Por disposición expresa del artículo 27, fracción XIV de la Constitución Federal, los afectados con una resolución presidencial dotatoria de tierras, únicamente pueden acudir a la vía constitucional cuando se les haya expedido a su favor el certificado de inafectabilidad y si no lo tienen, el amparo es improcedente; sin que obste que la parte interesada solicitara la expedición del certificado de inafectabilidad con anterioridad a la fecha de la resolución presidencial, porque aquel precepto constitucional es categórico en el sentido de que la procedencia del amparo está subordinada al presupuesto de la expedición del certificado, por lo que su falta, aún cuando no sea imputable a los interesados, sino a las autoridades agrarias, priva a aquéllos de la facultad de acudir a la Justicia Federal". (Amparo en revisión No. 7821/49, resuelto el 22 de enero de 1958. Tomo VII, Pág. 20, de la Sexta Época) Segunda Sala. (Idem., ejecutorias publicadas en los informes correspondientes a los años de 1947 y 1948, Págs. 17 y 39 respectivamente) Segunda Sala. (4)

También es cierto que la exigencia de la posesión del certificado de inafectabilidad, como requisito indispensable para ejercitar la acción constitucional, en la vía de amparo, a fin de defender la pequeña propiedad, se limita a los casos en que la afectación se deriva de resoluciones presidenciales. Así lo ha sostenido la Suprema Corte en la siguiente ejecutoria: "La exigencia relativa a la tenencia del certificado de inafectabilidad para la procedencia del juicio de garantías, solo reza en relación con las resoluciones presidenciales relativas y no respecto de las que emanan de los gobernadores de los Estados. . . ." (Amparo en revisión No. 3625/61, María Pérez Vda. de Pérez Monroy y Coag., resuelto el 31 de enero de 1962. Tomo IV. Págs. 12 y 13 de la Sexta Época del S. J. de la F.) Segunda Sala (5).

(4) Cit. por Ignacio Burgoa. "El Amparo en Materia Agraria". Editorial Porrúa, S. A. México, 1964. Págs. 103 y 104.

(5) Cit. Por Ignacio Burgoa. Ob. Cit. Pág. 104.

Asimismo, la exigencia ineludible del certificado de inafectabilidad, - nos dice Ignacio Burgoa - tampoco opera para hacer procedente el juicio de garantías en favor de los pequeños propietarios, que tengan la posesión original o posean a título de dueños, predios rústicos que aún sin encontrarse protegidos por dicho certificado, no excedan de los límites de la propiedad inafectable señalados por la fracción XV del artículo 27 Constitucional; o sea, que la exigencia del certificado de inafectabilidad, no opera en el caso previsto por el artículo 66 del Código Agrario: "Quienes en nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos de los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, siempre que la posesión sea cuando menos de cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario".

Ahora bien, el certificado de inafectabilidad en realidad, es solamente un documento destinado a demostrar que una propiedad rural ha satisfecho los requisitos constitucionales exigidos por la fracción XV del artículo 27, para poder considerarse como pequeña propiedad agrícola o ganadera, sin que de su expedición se derive la creación o existencia de dicha propiedad. "Sostener lo contrario - nos dice Burgoa - implicaría verbigracia, negar el nacimiento o la defunción de una persona, porque no se hubiesen levantado las actas respectivas en el Registro Civil". (6)

Nosotros no compartimos el criterio de quienes se pronuncian en contra de la reforma constitucional que, teóricamente cuando menos, condicionó el ejercicio de la acción y la procedencia del juicio de garantías, a la posesión del certificado de inafectabilidad; y no creemos que sea antijurídica, pues en realidad

(6) Ignacio Burgoa. Ob. Cit. Pág. 106.

el certificado de inafectabilidad fue creado como requisito condicionante del juicio de amparo, promovido por el pequeño propietario, contra las resoluciones del titular del Ejecutivo Federal que lleguen a afectar sus derechos o posesiones. La posesión del certificado de inafectabilidad es y debe ser condición necesaria para que proceda el juicio de garantías, pues de esta manera al mismo tiempo que se protege el derecho de los pequeños propietarios, continúa en pie la privación del derecho al amparo para los grandes terratenientes, con el objeto de que el reparto agrario siga adelante y evitar que tenga un proceso lento a consecuencia de procedimientos de mala fe de parte de supuestos pequeños propietarios.

Indudablemente la reforma a la fracción XV fue la de mayor trascendencia. En ella se fijó la extensión de la pequeña propiedad agrícola; que en realidad se limitó a consagrar como pequeña propiedad, los bienes que el Código Agrario de 1942 considera como inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, en su artículo 104, fracciones I, II, III y demás concordantes.

Como ya anteriormente lo expusimos, el concepto de la "pequeña propiedad" adoptado por las adiciones a esta fracción del artículo 27, no se apoya en criterio alguno; introduciendo en cambio, una elástica noción de lo que se considera pequeña propiedad, en nuestra Carta Magna.

En las especies descritas por la fracción XV, vemos que el legislador se refiere a una pequeña propiedad que en realidad ya no lo es, pues en la actualidad y no olvidando la técnica agrícola no podemos afirmar que 100 hectáreas de riego, 150 que se dedican al cultivo del algodón, 300 destinadas a cultivos remunerativos puedan considerarse actualmente casos típicos de pequeña propiedad, sin suscitar interrogantes. Sin embargo, legalmente tan pequeña propiedad es la superficie de trescientas hectáreas destinada a cultivos valio-

... sos como una de cincuenta hectáreas dedicada a cultivos de temporal de es...
sa remuneración y consecuentemente una y otra quedan comprendidas bajo
mismo régimen jurídico, protegidas por las disposiciones legales.

En el penúltimo párrafo de la fracción XV, se definió a la pequeña p
piedad ganadera, más no se tomaron en cuenta las concesiones de inafectab
dad ganadera, creadas en 1937. En cambio, únicamente se estableció la p
ña propiedad ganadera que ya existía en el Código Agrario, como extensión
tierra inafectable por estar dedicada a la ganadería.

Al dejar pendiente el problema referente a las concesiones de inafect
bilidad ganadera, es notorio que además de los errores que contienen estas
formas, resultaron claramente insuficientes.

En la parte final de la fracción, se dispone que, cuando en virtud de
obras de riego u otras que ejecuten los dueños o poseedores de una pequeña p
piedad con certificado de inafectabilidad, tal propiedad no podrá ser objeto d
afectaciones agrarias, aunque en virtud de las mejoras obtenidas se rebasen
los máximos señalados por la misma fracción XV. Es evidente la desusada
flexibilidad de la noción de "pequeña propiedad" pues según lo anterior una p
queña propiedad puede seguir siéndolo aún cuando de hecho ya no lo sea y qu
se considera "pequeña" aunque se vuelva un latifundio técnico.

De lo anterior llegamos a la siguiente conclusión: Se puede afirmar
que en nuestro régimen Constitucional Agrario el concepto de la "pequeña pr
piedad" se basa en un criterio formal ya que aquella es lo que la ley defina c
mo tal, lo que el legislador cree conveniente o lo que el Estado quiera que s
de tal manera que si la ley lo considera así, hasta un latifundio será pequeñ
propiedad.

Así, de acuerdo con esta reforma al artículo 27 Constitucional, - qu
ha sido objeto de múltiples y variadas críticas - se considera a las diversas

perfiles que corresponden a las propiedades inafectables bajo el rubro general de "pequeña propiedad" que resulta un error técnico imperdonable, pues como nos dice Mendieta y Núñez, es un absurdo llamar pequeña propiedad a una superficie de trescientas hectáreas, únicamente porque está sembrada con árboles frutales, o decir que es pequeña propiedad una extensión de cien hectáreas solo por el hecho de no encontrarse sembrada con cultivos valiosos.

B). - REFORMAS Y ADICIONES AL CODIGO AGRARIO DE 31 DE DICIEMBRE DE 1942.

Reglamentando los principios Constitucionales en materia de inafectabilidades tenemos en grados inferiores del orden jerárquico normativo, al Código Agrario, del cual nos ocuparemos enseguida y al Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera que trataremos posteriormente.

El Código Agrario vigente, que fue expedido el 31 de diciembre de 1942 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de abril de 1943, viene a constituir un ordenamiento legal mucho mejor estructurado que los anteriores; sin embargo, Mendieta y Núñez nos hace notar, que aunque este Código es el resultado de veinticinco años de elaboración jurídica sobre la Reforma Agraria; puede decirse que su elaboración todavía no concluye, "pues en muchos de sus aspectos está muy lejos de haber llegado a fórmulas concluyentes y en otros constituye verdaderas desviaciones de la doctrina y de las normas directrices del artículo 27 Constitucional". (7)

En cuanto a las disposiciones que contiene este Código, respecto a la institución que examinamos en este capítulo, la Dra. Martha Chávez nos advierte que los bienes inafectables se encuentran regulados por artículos dispersos

(7) Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Sexta Edición. Pág. 251.

del mismo Código y entre ellos por los siguientes: 48, 104 al 126 y del 292 al 301; y que en realidad han sido modificados por las reformas de 1946 al artículo 27 Constitucional, por el Decreto de 30 de diciembre de 1949 y por el Reglamento de Inafectabilidades Agrícolas y Ganaderas de 23 de septiembre de 1948.

(8)

Como consecuencia de la comentada reforma al artículo 27 Constitucional, promulgada por decreto de 31 de diciembre de 1946, el día 30 de diciembre de 1949 se promulgaron las reformas a los artículos 75, 76, 104, 110, 114, 115, 118 y 120 del Código Agrario de 31 de diciembre de 1942, publicados en el Diario Oficial del día 13 de enero de 1950.

Es necesario hacer notar que inexplicablemente, con anterioridad a las reformas de los artículos del Código de la materia, citados anteriormente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del día 9 de octubre de 1948 el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera que reglamentó las disposiciones constitucionales derivadas de la reforma de 1946, ya comentada. En su oportunidad trataremos la deficiencia formal de dicho Reglamento, que a pesar de ello, se ha venido aplicando hasta la fecha.

Así, el Código vigente, desarrolla los principios constitucionales reformados en 1946 en los diversos preceptos citados, cuyas reformas a continuación analizaremos.

En efecto, mediante el Decreto expedido el día 30 de diciembre de 1949 se adicionó el artículo 75 del Código Agrario en vigor, con el párrafo siguiente:

"Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida, certificado de ina-

(8) Chávez P. de Velázquez, Martha. El Derecho Agrario en México. Primera Edición. Pág. 258.

fectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la ilegal privación o afectación agraria de sus tierras o aguas. Igualmente podrán los ejidatarios intentar el juicio de amparo contra la privación o afectación ilegal de la parcela que posean, realizadas por cualquiera autoridad".

La adición del párrafo anterior fue a consecuencia de la reforma hecha al artículo 27 Constitucional por el Decreto publicado en el Diario Oficial del 12 de febrero de 1947. Tan es consecuencia dicho párrafo, que es exactamente igual al último párrafo de la fracción XIV del artículo 27 de nuestra Constitución, con la única diferencia de lo establecido en la parte "in fine" del párrafo que comentamos, en relación a que los ejidatarios tienen derecho a interponer el juicio de amparo contra la privación o afectación ilegal de sus parcelas. No encontramos ninguna justificación a esta última disposición del párrafo adicionado al artículo 75 del Código Agrario, ya que en realidad carece de sentido jurídico, y lo que es más grave, puede llegar a desorientar a los ejidatarios al restringir aparentemente su derecho exclusivamente a los casos de privación o afectación ilegal de sus parcelas, pues sabemos que, "Los campesinos y los ejidatarios, teórica y jurídicamente, siempre han tenido el derecho de interponer el recurso de amparo no solo contra la privación ilegal de una parcela, sino contra cualquier acto que afecte sus derechos y que no pueda combatirse por medio de otro recurso administrativo o judicial". (9)

Por otra parte, queremos recalcar en que no es posible hablar de alguna repercusión del certificado de inafectabilidad en la propiedad ejidal, en relación al juicio de garantías. Nuestra Ley Fundamental siempre ha dejado el camino del amparo, para todo ejido o núcleo de población al que se prive de sus tierras, aguas o bosques. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia al reconocer capacidad para interponer el juicio de amparo a todo núcleo

(9) Hinojosa Ortiz, Manuel. Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. Pág. 48.

de población, al sustentar el criterio de que "... la acción constitucional que entablara (un núcleo de población) no está afectada por la causa de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 27 de la Ley Fundamental, pudiendo defender mediante ella las tierras y aguas con que hubiesen sido dotadas contra resoluciones y actos de cualquier índole, incluso provenientes del Presidente de la República, que lesionasen la posesión respectiva". (10)

Por el mismo Decreto de 30 de diciembre de 1949, se reformó el artículo 76 en sus fracciones I y II, quedando como sigue:

"Artículo 76. - Para calcular el monto de la dotación en tierras de cultivo o cultivables, se partirá de la superficie o unidad individual de dotación que será:

I. - De diez hectáreas en terrenos de riego o humedad.

II. - De veinte hectáreas en terrenos de temporal.

Como antecedentes de estas fracciones, tenemos que los Códigos de 1934 y 1940 señalaron como extensión de la unidad de dotación o parcela, la de cuatro hectáreas de riego o humedad y ocho de temporal. El Código de 1942, inicialmente fijó la superficie de la unidad individual de dotación en seis hectáreas de riego y doce de temporal.

El artículo 104 del Código Agrario establece la inafectabilidad de lo que la fracción XV del artículo 27 Constitucional considera como pequeña propiedad al decir: "Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola:

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

II. - Las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos

(10) Cit. por Ignacio Burgoa. Ob. Cit. Pág. 111-112.

de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo.

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

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

Esta fracción fue reformada por decreto de 30 de diciembre de 1949, en la forma como ha quedado escrita.

Respecto a estas fracciones del artículo 104 del Código vigente, podemos hacer las siguientes consideraciones:

A la fracción primera, para estar acorde con la reforma hecha al artículo 27 Constitucional en el año de 1934, omitió consignar, que las tierras que hayan de respetarse deberán "estar en explotación".

En cuanto a la fracción segunda estimamos como lo hace el señor ingeniero Luis G. Alcérreca en sus "Apuntes para una Reforma al Código Agrario de 1942", que la estructura del artículo que comentamos adolece del defecto de incluir en esta fracción, la superficie que declara como propiedad inafectable, toda vez que en la fracción anterior se establece la inafectabilidad de la extensión de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras de acuerdo con las equivalencias establecidas por un artículo posterior, automáticamente se está haciendo referencia a las superficies de que habla la fracción segunda. En consecuencia creemos que dicha fracción sale sobrando y que lo indicado es que se suprima.

Por lo que toca a las fracciones tercera y cuarta, salta a la vista que las disposiciones contenidas son contrarias a la equidad, porque como ya lo hemos asentado, el criterio correcto en todo caso, habría sido proceder a la inversa, esto es, disponiendo que entre mayor sea el rendimiento de la tierra,

deberá ser menor la extensión señalada como inafectable. Además consideramos que en la práctica es sumamente difícil determinar cuándo una propiedad declarada inafectable por las fracciones III y IV, está dedicada de modo permanente y adecuado a la explotación de los cultivos que se mencionan, con exclusión de cualquier otro, requisito indispensable que da derecho a la inafectabilidad.

Ya anteriormente hicimos notar que la fijación de las superficies máximas inafectables no se fundamentó en ningún criterio definido, ni en datos técnicos que hubieran permitido establecer con propiedad ese límite. Por ello y aún con riesgo de caer en repeticiones, volvemos a insistir en la necesidad y conveniencia de que realicen estudios para ese efecto las autoridades agrarias competentes, en las diferentes zonas del país, con el fin de fijar en forma razonable y técnica en cada región la extensión de la propiedad inafectable.

Por decreto de fecha 9 de junio de 1943 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de julio del mismo año, se adicionó el artículo 104 del Código Agrario con la fracción IV Bis, que declara inafectable por un término de 50 años prorrogable hasta por 20 años más, una extensión no mayor de cinco mil hectáreas de terreno dedicado o que en lo futuro se dedique al cultivo del guayule en determinados Estados de la República.

Para ser inafectables estas extensiones es necesario: a) Que no estén sujetas a afectaciones con motivo de expedientes agrarios en trámite. b) Que durante los diez años anteriores a la solicitud de la inafectabilidad, no hayan tenido un uso agrícola. c) Que no sean guayuleras naturales o plantaciones ocasionales, sino que sea un cultivo sistemático y metódico del guayule. d) Que la explotación del guayule se mantenga ininterrumpida.

En el párrafo primero del Considerando de este decreto se asentó:

"Que la situación creada en el mundo con motivo de la guerra, impone

al Gobierno de la República, hoy más que en épocas normales, la ineludible obligación de procurar el desenvolvimiento de nuestras propias fuentes de abas^utecimiento en materias primas indispensables para el desarrollo de nuestra economía, sobre todo cuando se trata de productos que por su naturaleza son indispensables para nuestra eficaz defensa y para asegurar la operación normal de importantes industrias establecidas en el país". . .

Sobre la fracción IV bis del artículo 104, el ingeniero Luis G. Alcérreca dice que se incluyó como resultado del Decreto Presidencial de 9 de junio de 1943, dictado por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias concedidas por el decreto de junio de 1942, relativo a la suspensión de garantías como consecuencia de la segunda guerra mundial. Por lo anterior, considera que esa fracción debe suprimirse, en virtud de que la inafectabilidad guayulera obedeció a una situación de emergencia creada con motivo del conflicto mundial, que determinó el alza considerable de un producto cuyo precio en condiciones normales se abate.

Nosotros estimamos absolutamente atinada la opinión del ingeniero Alcérreca, en el sentido de suprimir esta fracción IV bis, por tratarse de una inafectabilidad nacida por circunstancias provocadas por la guerra y que han desaparecido, de una inafectabilidad innecesaria actualmente toda vez que hace más de veinte años nadie la ha solicitado ni utilizado, lo que prácticamente de muestra la inoperancia de lo dispuesto por la fracción que comentamos.

En cuanto a las fracciones V, VI, VII y VIII del artículo que analizamos, establecen la inafectabilidad de las superficies en proceso de reforestación; de los parques nacionales; las zonas de reserva forestal; de las superficies destinadas a prácticas, experimentaciones y desarrollo de proyectos agrícolas; y de los cauces de las corrientes y vasos propiedad de la nación.

Aún cuando la fracción XV del artículo 27 Constitucional no menciona

nada sobre estas inafectabilidades, es indudable que deben gozar de la protección más amplia en razón de la importancia que revisten y por el beneficio que representan para la sociedad.

Artículo 106. - Cuando las fincas estén constituidas por terrenos de diferentes calidades, la superficie que deba considerarse como inafectable se determinará computando por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Hay que hacer notar que este artículo se refiere a las inafectabilidades que consignan las fracciones I, y II del artículo 104, atendiendo exclusivamente a la extensión y calidad de las tierras. Por otra parte el artículo 106 debería consignar que por una hectárea de riego correspondan dos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo como lo consagra el párrafo cuarto de la fracción XV del artículo 27 de nuestra Carta Magna, ya que tratándose de agostaderos únicamente nos dice que por una hectárea de riego corresponde cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de agostadero en terrenos áridos, sin mencionar el agostadero susceptible de cultivo.

Por medio del decreto de 30 de diciembre de 1949, se reformó el artículo 110 del Código Agrario en sus fracciones I y III, quedando en los términos siguientes:

"Artículo 110. - Cuando una propiedad haya quedado reducida a la extensión inafectable, en virtud de una resolución agraria o a solicitud del propietario se haya declarado como inafectable, no se tomarán en cuenta para los efectos de afectaciones posteriores, los cambios favorables que en la calidad de sus tierras se hayan operado en virtud de obras de irrigación, drenaje o por cualquier otro procedimiento, siempre que se reúnan los requisitos siguientes:

I. - Que a la propiedad se le haya expedido certificado de inafectabilidad y que ésta se inscriba en el Registro Agrario Nacional.

II. - Que el mejoramiento en la calidad de las tierras se deba a la industria del propietario y se haya consumado después de la resolución, localización o declaratoria de inafectabilidad.

III. - Que se haya dado aviso a la Dirección de Inafectabilidad Agraria y al Registro Agrario Nacional de la iniciación y conclusión de las obras, presentando los planos, proyectos y documentos necesarios.

El Registro Agrario Nacional anotará la nueva clasificación de las tierras de la propiedad inafectable y expedirá, a solicitud y a costa de los interesados, las constancias correspondientes".

Como dice el Lic. Manuel Hinojosa, este artículo viene a introducir una nueva forma de la propiedad inafectable, misma que puede llegar a tener hasta un máximo de ochocientas hectáreas de tierras de riego en el caso de que un propietario emprendedor transforme a dicha calidad de tierras, las ochocientas hectáreas de agostadero que previamente se le hubieren reconocido y certificado como pequeña propiedad inafectable.

Esta disposición impele al pequeño propietario al mejoramiento de su propiedad por su propio esfuerzo. Lamentablemente los cambios de calidad en la clase de tierras casi exclusivamente se operan por obras que realiza el Gobierno Federal, a través de la dependencia respectiva, en cuyo caso, por supuesto no opera el artículo 110 del Código Agrario.

Por lo que se refiere a la inafectabilidad ganadera denominación adoptada por el Código Agrario que la mayoría de nuestros autores consideran como absurda, ya que en realidad se refiere a la inafectabilidad de las tierras destinadas a la ganadería y no a la inafectabilidad del ganado - está considerada en el artículo 114 del Código Agrario, sobre la extensión de tierra neces-

ria para el mantenimiento hasta de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor tomando en consideración la capacidad forrajera de cada terreno.

Originalmente el artículo 114, se introdujo en el Código de 1942 como una disposición nueva, con el fin de fomentar y proteger la auténtica pequeña propiedad ganadera en explotación justificándose plenamente si consideramos que la superficie agrícola de nuestro territorio es pequeña en relación a las extensiones propias para la ganadería y si tomamos en cuenta, como se hizo en aquella época, que el límite de ochocientas hectáreas en terrenos de agostadero, como superficie máxima respetable, constituía en algunas regiones una extensión ni siquiera suficiente para sostener una explotación ganadera pequeña.

Inicialmente en el Código Agrario, la protección a la pequeña propiedad ganadera nació regida por las siguientes condiciones:

Que los terrenos deberían ser de agostadero y que el número de cabezas de ganado mayor, tenía como límite el de doscientas.

Dicho precepto legal, fue reformado por decreto de 31 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial del día 13 de enero de 1950, aumentando el límite de cabezas de ganado a 500 y además se varió la palabra "indispensable" por la de "necesaria" al hablar de la extensión requerida para el sostenimiento del ganado, en el párrafo que a continuación transcribimos:

"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 equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los propios terrenos".

El segundo y último párrafo se refiere a las inafectabilidades provisio

nales por un año, concedidas a los pequeños propietarios ganaderos cuando sus tierras no están cubiertas con ganado y que se obligan a llenarlas en el plazo de un año, con el número de cabezas fijado en el mismo artículo.

Juzgamos indispensable no olvidar una situación importantísima, tratándose de la inafectabilidad ganadera, siendo ésta la relativa a la falta de cumplimiento por parte del propietario de la ganadería, de mantener en actividad su explotación hasta el máximo de la capacidad de la tierra amparada con la inafectabilidad.

Respecto a esta situación, Luis G. Alcérreca nos dice: "Tratándose de terrenos de agostadero dedicados a la ganadería, que no sobrepasen la superficie necesaria para mantener quinientas cabezas y que se protejan con decreto de inafectabilidad, el beneficiario debe estar obligado a mantener la explotación y en caso de reducción persistente del ganado considerado al otorgarse la inafectabilidad, debe reducirse la superficie amparada, hasta el límite de la indispensable para mantener el que se conserve.

La inafectabilidad quedará sujeta al mantenimiento de la explotación pecuaria y en caso de disminuir persistentemente el pie de ganado, la inafectabilidad se reducirá a la superficie necesaria, para mantener el que exista o a la superficie equivalente a la pequeña propiedad agrícola si desaparece totalmente el ganado". (11)

La medida propuesta por el Ingeniero Alcérreca, nos parece acertada y además necesaria, con el objeto de poder obligar a los propietarios de inafectabilidades ganaderas a explotar adecuadamente su propiedad; pues ya que se les han otorgado garantías, hasta formar desgraciadamente latifundios que han perjudicado a gran número de campesinos, es justo que se les impongan deter

(11) Luis G. Alcérreca. Apuntes para una Reforma al Código Agrario de 1942. Edición 1961. (Comentario al Artículo 114).

minadas obligaciones con sus correspondientes sanciones en caso de incumplimiento de las mismas, con objeto de que obtengan el máximo rendimiento de las extensiones de tierra, en beneficio de la nación.

Refiriéndonos a la redacción del artículo que venimos comentando, es necesario que establezca con claridad, que los terrenos que alcanzaban la protección de la inafectabilidad no deban ser susceptibles de cultivo, sino de los que no puedan dedicarse a otra actividad que la ganadera, ya que dicho artículo tan solo consigna: "en terrenos de agostadero", sin especificar su clase dentro de los mismos.

Por el Decreto de 30 de diciembre de 1949, también se adicionó al artículo 115 el párrafo final, que establece:

"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".

Circunstancias históricas transitorias originaron las concesiones temporales de inafectabilidad ganadera, que actualmente han desaparecido. Por otra parte, tal como se expresó en los considerandos del Decreto que las creó, solamente se pueden otorgar cuando las necesidades agrarias estén satisfechas. La prórroga de las concesiones que establece el párrafo adicionado, supone necesariamente que no existan necesidades agrarias por satisfacer. Por ello y debido al hecho de que en los últimos veinticinco años se ha formado una nueva generación campesina que constituye una numerosa población sin tierras y que ya están capacitados para obtenerlas, el criterio oficial ha sido en los últimos años en el sentido de no prorrogar las concesiones, no obstante la adición al artículo 115 del Código Agrario vigente.

Por lo anterior estimamos que estas concesiones, necesariamente habrán de extinguirse, pues la política actual de nuestro gobierno es la de que exista como inafectable únicamente la pequeña propiedad y lo comprobamos porque al terminar el año de 1962, no fueron renovadas por el Ejecutivo las concesiones otorgadas a algunos ganaderos que disfrutaban de ellas desde el Gobierno de Lázaro Cárdenas, tiempo en que por la situación apremiante para la ganadería al encontrarse en un período de notoria decadencia fue indispensable crear las concesiones de inafectabilidad ganadera. Además desde principios de 1965 el Jefe del Departamento Agrario en declaraciones oficiales divulgadas por la prensa, anunció que las concesiones de inafectabilidad ganadera que se sigan venciendo serán repartidas, con el fin de formar ejidos ganaderos; todo lo anterior nos demuestra la inoperancia del último párrafo del artículo 115 del Código Agrario.

La fracción III del artículo 118 fue reformada por el decreto de diciembre de 1949, en la siguiente forma:

Artículo 118. - Las personas que obtengan un decreto- concesión de inafectabilidad ganadera quedarán obligados:

I. - ...

II. - ...

III. - A 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 Agrario podrá determinar en que casos debe suministrarse en dinero el equivalente del valor de las crías, que se destinará a la adquisición de implementos agrícolas o a la realización de obras de mejoramiento económico de los ejidos. Será el propio Departamento Agrario quien distribuya el ganado o haga la aplicación del dinero. Se exceptúan de esta disposición las crías de ganado porci-

no, siempre que su explotación se haga por sistema distinto del pastoreo.

Esta fracción tercera es motivo de una reglamentación específica: El Reglamento de los Artículos 118, fracción III y 119 del Código Agrario para recolección y distribución de las crías de ganado que deben entregarse a los propietarios de predios amparados por concesiones de inafectabilidad.

De acuerdo con el texto original de la Fracción III los ganaderos estaban obligados a entregar exclusivamente ganado y no se les admitía dinero. Con la reforma del decreto de 1949, mediante la cual ya se admite el pago en dinero, vemos que se desvirtúa la finalidad esencial de aquella disposición que no es otra que la de fomentar la ganadería ejidal.

Por otra parte, la obligación contenida en la fracción III del artículo 118 es de difícil control y administración por lo que, las ligas de las Comunidades Agrarias en sus respectivas Entidades y la Confederación Nacional Campesina, pueden y deben en todo caso solicitar que se cumpla con esa obligación y vigilar que las crías se distribuyan efectivamente entre los ejidatarios, en virtud de la serie de irregularidades que pueden existir, por parte de la burocracia encargada de cumplirla.

Por último, el artículo 120 fue reformado por el Decreto de diciembre de 1949, quedando en los siguientes términos:

"Dentro de los terrenos sujetos a un decreto-concesión de inafectabilidad ganadera, podrá hacerse el señalamiento o localización de la pequeña propiedad agrícola o ganadera inafectable."

Este artículo como vemos, otorga al concesionario el derecho a escoger las tierras que constituyan su propiedad inafectable, de conformidad y en relación con lo dispuesto por los artículos 105, 109 y 292 del propio Código Agrario.

Se afirma con razón, que es conveniente que este artículo estableciera

no una simple posibilidad sino la obligación del señalamiento o localización de la pequeña propiedad agrícola o ganadera inafectable. Toda vez que se ha observado que, con frecuencia, los concesionarios fraccionan y venden los terrenos amparados por la concesión, desvirtuando en esta forma la idea del legislador que fue la de que, al vencimiento del término de la concesión, los excedentes afectables se destinaran a la satisfacción de las nuevas necesidades agrarias. Por esto, es necesario señalar la superficie inafectable de modo permanente y declarar que los excedentes no podrán enajenarse ni traspasarse en ninguna forma por estar destinados a resolver las necesidades agrarias al vencerse la concesión.

De la lectura y comentarios de los anteriores artículos, podemos inferir que las reformas y adiciones hechas al Código Agrario vigente por el Decreto de 30 de diciembre de 1949 no alcanzaron el resultado apetecido; y que en realidad lo que se persiguió fue ponerlo en concordancia jurídica con las reformas de 1947, que modificaron el texto del artículo 27 Constitucional. Ya anteriormente con el objeto de establecer esa concordancia, el 23 de septiembre de 1948 se había expedido el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, mismo que ha sido tachado de anticonstitucional en virtud de que venía a reformar en ciertos aspectos al Código Agrario en vigor y por las razones que en el capítulo próximo expondremos. Por ello, vemos que las reformas al Código Agrario eran urgentes y absolutamente necesarias para ponerlo de acuerdo con el nuevo texto constitucional.

CAPITULO IV

BREVE ESTUDIO JURIDICO DEL REGLAMENTO DE INAFECTABILIDADES DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1948.

A). - DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL.

El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, fue expedido por la imperiosa necesidad de poner en concordancia al Código Agrario en vigor con el artículo 27 Constitucional, reformado por el decreto de 31 de diciembre de 1946. Con el objeto de establecer esa concordancia, el 23 de septiembre de 1948 se expidió el citado Reglamento, publicándose el día 9 de octubre del mismo año en el Diario Oficial. Con lo anterior, observamos que durante casi dos años se dejó sin reglamentación las reformas hechas al artículo 27 Constitucional en el año de 1946.

Desde la aparición del citado reglamento ha dado origen a múltiples críticas, llegándose a tachar por algunos autores, de anticonstitucional, por la sencilla razón de que no fue expedido por el Congreso de la Unión sino directamente por el Presidente de la República a pesar de que venía a reformar algunos preceptos del Código Agrario vigente, no siendo esto jurídicamente posible, pues no se puede reformar una ley emanada del Poder Legislativo que, en el caso concreto es el Código Agrario, con un Decreto Presidencial.

Desde que definimos al Reglamento en el capítulo primero de este trabajo, vimos que el mismo, solamente tiene por objeto desarrollar en detalle el contenido de una Ley a efecto de facilitar su ejecución y observancia. Asimismo, vimos que no puede contrariarse el espíritu de la Ley por el Reglamento a la que está jerárquicamente subordinado, pues el reglamento presupone siempre la existencia de una ley a la cual va a reglamentar.

Por otra parte sabemos que el fundamento de la facultad reglamentaria

se encuentra en el artículo 89 Constitucional fracción I, en su parte final, que faculta al Ejecutivo para "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Precisamente el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera fue expedido por el Presidente Miguel Alemán fundándose en lo dispuesto por aquella fracción. Pero como sabemos, las reformas al artículo 27 Constitucional no tienen el carácter de una ley expedida por el Congreso de la Unión, pues requieren la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados de la República y que en consecuencia pasan a formar parte de la Constitución misma, que no es una ley que expide el Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo 89 Constitucional, sino emanada de un Congreso Constituyente.

Por lo anterior nos dice Mendieta y Núñez en su multicitada obra, que el Ejecutivo no puede legalmente con fundamento en el artículo 89 reglamentar la Constitución, pues ello equivaldría a reunir en el Presidente facultades legislativas y ejecutivas, que como sabemos solamente en casos excepcionales le concede la Constitución.

Si bien es cierto, nos dice el autor mencionado, que el mismo Reglamento de Inafectabilidad dice estar basado también en el artículo 361 del Código Agrario, que da facultades al Ejecutivo de la Unión para dictar reglamentos circulares y demás disposiciones que sean necesarias para el exacto cumplimiento de los preceptos del mismo Código; también es cierto que los artículos correspondientes del Código Agrario exactamente en los puntos a que se refiere el Reglamento fueron derogados tácitamente por las reformas al artículo 27 Constitucional. Esto es, que el Reglamento de Inafectabilidad no puede fundarse en el artículo 361 del Código Agrario, toda vez que no podía reglamentar lo que había sido derogado por las reformas constitucionales, o en otras palabras no pudo reglamentar lo que en el momento de expedirse era inexistente. En

efecto, para precisar lo anterior nos encontramos con que:

El artículo 75 del Código Agrario, en la fecha en que fue expedido el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, les negaba el juicio de amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos. Por el contrario, el artículo 27 Constitucional, admitió en su fracción XIV párrafo final la procedencia del juicio de garantías en favor de los pequeños propietarios que hubiesen obtenido su certificado de inafectabilidad, como expusimos en el capítulo precedente.

En el momento de expedirse el multicitado Reglamento, el Código Agrario fijaba en su artículo 76 la unidad de dotación ejidal en seis hectáreas de tierras de riego y de doce en tierras de temporal. El artículo 27 Constitucional en esa época ya la fijaba en diez hectáreas en tierras de riego o humedad o su equivalente en otras clases de tierras.

Al expedirse el Reglamento que nos ocupa, esto es en el año de 1948, el Código Agrario no contenía precepto alguno que estableciera la pequeña propiedad ganadera, en cambio el artículo 27 Constitucional reformado la definió como la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley y de acuerdo con la capacidad forrajera de cada terreno.

Vemos entonces, que era preciso reformar previamente el Código Agrario, con el objeto de que fuera concordante con el nuevo texto constitucional, de tal manera que ya reformado sí procedería su reglamentación con apoyo en lo dispuesto por su artículo 361. Más como no se hizo así resulta que el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, lo es en realidad del Artículo 27 de la Constitución.

Además la anticonstitucionalidad del mismo Reglamento es todavía más notoria en materia de pequeña propiedad ganadera, al indicar expresamente la

Constitución que la reglamentación de dicha propiedad debe ser objeto de una ley: "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".

En opinión del maestro Mendieta y Núñez, la anticonstitucionalidad del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera tiene como efectos que los actos realizados de acuerdo con dicho Reglamento son nulos. Y que sin embargo, en la práctica a esa nulidad no se le ha dado importancia porque, por ejemplo, en materia de certificados de inafectabilidad, los propietarios que los obtienen lógicamente están interesados en que no se declaren nulos. Y que en todo caso, los únicos que podrían atacar los certificados de inafectabilidad serían los núcleos de población solicitantes de ejidos, cuando se apoyaran en esos certificados las resoluciones denegatorias definitivas.

Nosotros no compartimos este último criterio de Mendieta y Núñez, pues en realidad los certificados de inafectabilidad no se han expedido con fundamento en lo dispuesto por el Reglamento de Inafectabilidades, sino que encontramos su fundamento en el artículo 27 de la Constitución y en el artículo 294 del Código Agrario que aunque en forma breve, establece el procedimiento de su expedición al ordenar que la solicitud de expedición del certificado de inafectabilidad se presentará ante el Delegado Agrario correspondiente, quien requerirá las pruebas necesarias, emitirá su opinión y remitirá el expediente al Jefe del Departamento Agrario, quien dará cuenta con dicha solicitud al Presidente de la República; el certificado deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional y publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad correspondiente.

Por lo que, los ataques dirigidos a los certificados de inafectabilidad

por parte de los núcleos de población, deben basarse en el hecho de que su expedición implique una violación a las disposiciones legales que les otorgan el derecho a recibir tierras afectables y no en la anticonstitucionalidad del Reglamento.

B). - DE ACUERDO CON SU CONTENIDO.

El estudio de precepto por precepto del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, implicaría un trabajo arduo y muy extenso, nuestra intención es analizar únicamente sus directrices y comentar a grandes rasgos los principales aspectos de dicho Reglamento.

a) Título Primero.

En el Capítulo I, encontramos el concepto fundamental que contiene el Reglamento, o sea el de pequeña propiedad inafectable. En el artículo primero define a la pequeña propiedad de la siguiente forma:

"Artículo 1o. - Se entiende por pequeña propiedad la que no excede de las siguientes superficies:

- a) Cien hectáreas de riego o humedad de primera;
- b) Doscientas hectáreas de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo;
- c) Cuatrocientas hectáreas de agostadero de buena calidad;
- d) Ochocientas hectáreas de monte o agostadero en terrenos áridos;
- c) Ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo;
- f) Trescientas hectáreas cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, cacao, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, árboles frutales y
- g) Las necesarias para el sostenimiento de quinientas cabezas de gana

do mayor o su equivalente en menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

Este artículo repite de manera textual el correspondiente contenido del artículo 27 Constitucional, motivo por el cual consideramos que resulta innecesario.

Respecto a las equivalencias de las tierras cuando los predios tengan de varias clases, el artículo segundo se concreta a repetir lo establecido por el artículo 106 del Código Agrario.

En el artículo quinto se definen las diversas calidades de tierra; inexplicablemente viene a reformar al artículo 76 del Código Agrario al apartarse de este, pues define las tierras de riego, temporal, agostadero de cultivo, de monte, las alzadas, las de monte alto y las de monte bajo, introduciendo nuevos conceptos respecto de las tres últimas clases de tierras, mismas que no se consignan en el Código Agrario. Aunque no dudamos de la conveniencia de las definiciones asentadas en el artículo 5o del Reglamento, no es posible establecerlas por un Decreto Presidencial pues con ello se está convirtiendo el Ejecutivo en Legislador y se está violando el Principio de Primacía de la ley, de que hablamos en el capítulo primero de este trabajo.

El Capítulo II, distingue tres clases de inafectabilidades:

La agrícola, que es la que se refiere obviamente a las tierras dedicadas a la agricultura.

La ganadera, que es la que se refiere a tierras de agostadero o de monte bajo que no se pueden destinar para fines agrícolas, en extensión suficiente para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Como tercera clase de inafectabilidad nos habla de las concesiones de inafectabilidad ganadera otorgadas, por un plazo de veinticinco años, por de-

creto Presidencial sobre extensiones de tierras de agostadero o de monte bajo mayores que la señalada para la inafectabilidad ganadera.

En el capítulo III, el Reglamento nos habla de la duración de las inafectabilidades y las clasifica en permanentes, temporales y provisionales.

Se entiende por inafectabilidades permanentes las que amparan predios cuya superficie no sea mayor de cien hectáreas de riego o su equivalente en otras clases, o las que no excedan de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Son inafectabilidades temporales las que su vigencia se encuentra limitada a un determinado plazo, como las concesiones de inafectabilidad ganadera por un plazo de veinticinco años.

Las inafectabilidades provisionales tienen una duración de un año y exclusivamente se otorgan en favor de predios ganaderos que van a iniciar la explotación, en caso de cumplirse las obligaciones correspondientes dentro del año se convierten en inafectabilidades permanentes en caso de que se trate de una pequeña propiedad, si es mayor la inafectabilidad provisional se convierte en inafectabilidad temporal por veinticinco años.

Por cuanto a lo establecido respecto a las inafectabilidades permanentes observamos que el Reglamento omite señalar como tales a la extensión de ciento cincuenta hectáreas sembradas con algodón y trescientas destinadas a cultivos valiosos que el artículo 27 Constitucional y el propio Reglamento en su primer artículo mencionan. Asimismo cabe hacer notar que en nuestro orden Constitucional no existe la propiedad de carácter permanente, toda vez que aún la propiedad que goza de inafectabilidad se encuentra sujeta a la reunión de las siguientes condiciones:

1a. Que sea agrícola.

2a. Que se encuentre en explotación.

Sabemos que en caso de faltar una de estas condiciones, aún la pequeña propiedad amparada con certificado de inafectabilidad, quedará expuesta a las afectaciones que sean necesarias.

Respecto a la forma de otorgar las anteriores inafectabilidades, observamos que las permanentes, ya sean agrícolas o ganaderas se conceden por medio de acuerdo presidencial y se acreditan con el certificado correspondiente; las otras se otorgan por medio de la expedición de un decreto-concesión.

El Capítulo IV, se refiere a la comprobación de los derechos de la propiedad; se exige a los propietarios que promuevan una inafectabilidad, que acrediten sus derechos de propiedad en la forma prevenida por el Código Civil y disposiciones conexas vigentes en la entidad en que se encuentre ubicado el predio; requisito que juzgamos necesario dadas la finalidad y gran importancia de las propias inafectabilidades.

Sin embargo, los propietarios de predios menores de cincuenta hectáreas de riego o sus equivalentes podrán acreditar la posesión mediante información testimonial ante la autoridad municipal del lugar y con un certificado extendido por el Jefe de la Oficina Federal de Hacienda respectivo o en su defecto, por el recaudador de rentas, o por el Presidente Municipal a falta de las autoridades anteriores; de igual manera podrán acreditar su posesión, cuando se trate de inafectabilidades permanentes, relativas a extensiones menores de quinientas hectáreas de agostadero de buena calidad o menores de dos mil hectáreas de agostadero de mala calidad.

Tratándose de solicitantes extranjeros, deberán llenar los requisitos de ley para adquirir tierras y comprobar la inscripción de su persona en el Registro Nacional de Extranjeros de la Secretaría de Gobernación.

La propiedad del ganado se puede acreditar con la constancia del registro de la marca, con las constancias de adquisición y con la simple comproba-

ción de su existencia dentro de la finca. Cuando se trate de una sociedad conyugal, las solicitudes de inafectabilidad deberán presentarse por los cónyuges en mancomún. Si existe separación de bienes cada uno puede solicitar la inafectabilidad de su propiedad.

b) Título Segundo.

En este título, se fijan los trámites y requisitos que deben contener la solicitud individual de inafectabilidad agrícola. Las disposiciones relativas a la tramitación de dichas solicitudes se encuentran comprendidas en los artículos del 21 al 30 inclusive, que reglamentan las disposiciones correspondientes del Código Agrario señalando gran cantidad de detalles.

Estas solicitudes se deben presentar por triplicado ante el Jefe del Departamento Agrario por conducto del Delegado de la entidad federativa que corresponda y deberán contener: el nombre, nacionalidad y domicilio del solicitante; el nombre la superficie y ubicación del predio, clasificación de tierras, los edificios y obras importantes que comprendan; información respecto a si el predio proviene de un fraccionamiento o si se trata de una pequeña propiedad de origen, en cuyo caso se debe indicar el nombre de los antiguos propietarios; explotación a que se destina el predio.

A la solicitud se deben anexar los siguientes documentos:

a). - Los que acrediten la personalidad del solicitante con dos copias simples; b). - El Título de propiedad, más las copias simples; c). - Si se trata de propietarios extranjeros, se deben acompañar los documentos que acrediten su estancia legal en el país y la autorización para adquirir tierras, más las copias simples de dichos documentos; d). - Plano del predio y dos o tres copias del mismo. En caso de que la superficie sea mayor de cincuenta hectáreas en tierras de riego o sus equivalentes, el plano deberá estar firmado por ingeniero responsable; si se trata de un predio menor de cincuenta hectáreas

pero mayor de 20, se aceptan planos que no hayan sido levantados por ingenieros responsables; si la superficie del predio es de veinte hectáreas o menor, se aceptará un simple croquis del mismo.

La delegación del Departamento Agrario en cuanto recibe la solicitud, enviará el aviso de iniciación a la Dirección de Planeación (Oficina de Estadística), con copias para el vocal consultivo, para la Dirección de Inafectabilidad Agraria, para la Comisión Agraria Mixta y para el solicitante.

A continuación se manda practicar una inspección sobre el terreno con los siguientes fines: a). - verificar las colindancias y linderos del predio, comparando los señalados en los títulos de propiedad o constancias de posesión con los anotados en el plano; b). - comprobar que el plano esté bien levantado de acuerdo con los requisitos exigidos por el inciso (d) del artículo 22 del Reglamento; c). - confirmar las clases de las tierras; d). - indicar la clase de explotación a que esté sujeto el predio; e). - aportar otros datos que puedan servir a resolver el caso, teniendo en cuenta el comisionado que incurrirá en responsabilidad al suministrar datos falsos o al ocultar hechos que propicien la negación o el otorgamiento de inafectabilidades ilegalmente.

Con los datos proporcionados con la anterior inspección y los que obren en la delegación, el titular de ésta, emitirá su opinión que se referirá a los siguientes puntos: a). - informe sobre los documentos aportados por el solicitante; b). - análisis del problema agrario para saber si el predio ha sido o puede ser afectado; c). - señalamiento de los linderos o colindancias; d). - clasificación de las tierras y equivalentes, verificando que se trate de una pequeña propiedad; e). - fundamento legal de la opinión sea concediendo o negando la inafectabilidad.

Integrado el expediente con los datos y estudios mencionados, se remitirá el original y el duplicado a la Dirección de Inafectabilidad Agraria, envián

do copia del oficio de remisión a las oficinas a las que se giró el aviso de iniciación.

La Dirección de Inafectabilidad Agraria formula su dictámen, el correspondiente proyecto de acuerdo presidencial y de ser procedente el certificado de inafectabilidad. Estos dos últimos documentos pasan a consideración del Cuerpo Consultivo Agrario y en caso de que los apruebe se llevan a firma del Presidente de la República, del Jefe y del Secretario General del Departamento de Asuntos Agrarios. Enseguida la Dirección de Inafectabilidad Agraria enviará a su publicación el Acuerdo Presidencial en el Diario Oficial de la Federación. Una vez hecha la publicación del Acuerdo, la Dirección de Inafectabilidad Agraria lo remite a la Dirección de Derechos Agrarios (oficina del Registro Agrario Nacional) para la inscripción del Acuerdo Presidencial y del Certificado de Inafectabilidad en su caso.

Hecha la anterior inscripción la Dirección de Derechos Agrarios devuelve al propietario o a su representante los documentos con que acreditó la propiedad y el plano, en los cuales anota los datos de la inscripción. El certificado se envía a la Dirección de Inafectabilidad Agraria para que se entregue al interesado o se remite a la Delegación correspondiente, para el mismo fin.

El Doctor Mendieta y Núñez al hacer la exposición de los trámites de este procedimiento afirma: "En cuanto al procedimiento de la inafectabilidad, resulta, de cumplirse exactamente los trámites establecidos en el Reglamento, necesariamente lenta, engorrosa y llena de "papeleo". (1)

Nosotros no compartimos el anterior criterio del Doctor Mendieta, en virtud de que en realidad el procedimiento para la consecución del certificado de inafectabilidad agrícola señalado por el Reglamento es expedito; y conside-

(1) Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Sexta Edición. Pág. 423.

ramos que los requisitos exigidos por el Reglamento son necesarios y tendientes a evitar la expedición de certificados que amparen propiedades que no reúnen los requisitos legales.

Más bien creemos que lo que retarda y dificulta el trámite del procedimiento se debe a causas "políticas y económicas", que a nadie se ocultan.

Además el Reglamento establece otros dos procedimientos aparentemente más rápidos, para expedir los certificados de inafectabilidad: el primero para las propiedades que estén inscritas en el Registro Agrario Nacional y el segundo mediante la resolución de solicitudes de conjuntos de inafectabilidad agrícolá.

En el primer caso, la solicitud se presenta directamente ante el Departamento Agrario a través de la Dirección de Inafectabilidad Agraria, la cual, si considera que se tienen los elementos necesarios emite su dictámen; de lo contrario se solicita la opinión de la Delegación respectiva, siguiéndose ante dicha Delegación el procedimiento como en cualquier caso.

De cualquier manera, los propietarios de los predios que se encuentren inscritos en el Registro Agrario, poseen preferencia para que les sea expedido el certificado de inafectabilidad, respecto de su propiedad.

En cuanto al segundo caso, el Reglamento distingue cuatro casos:

1o. Las pequeñas propiedades de origen que se encuentran agrupadas en los alrededores de los centros de población.

2o. Las pequeñas propiedades provenientes de fraccionamientos de excedentes, efectuados por los gobiernos de las entidades federativas o directamente por los propietarios, de conformidad con las leyes expedidas en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción XVII del artículo 27 Constitucional.

3o. Las pequeñas propiedades provenientes de un fraccionamiento realizado por el antiguo propietario, sin sujetarse a las leyes locales respectivas.

4o. Las pequeñas propiedades originadas por la partición hereditaria de bienes rústicos.

Por lo que se refiere al procedimiento y trámites de esta última clase de solicitudes de inafectabilidad, se sujetan a las mismas instrucciones que para las individuales, con la diferencia de que tanto la inspección, como la opinión del delegado agrario se referirán al conjunto, en todo caso se dictará un solo acuerdo presidencial sin perjuicio de que, se expida a cada interesado, si es procedente, su certificado de inafectabilidad.

c) Título Tercero.

El Título Tercero trata la Inafectabilidad ganadera, el Capítulo I, se refiere a los requisitos de fondo que deben satisfacerse, para solicitar la inafectabilidad de las pequeñas propiedades ganaderas.

El trámite para obtener la declaratoria de inafectabilidad de pequeñas propiedades ganaderas, se norma por el mismo procedimiento que el correspondiente a la inafectabilidad agrícola; pero es necesario que los solicitantes comprueben que las tierras se destinan preferentemente a la ganadería; que la negociación ganadera constituya una unidad, bajo la dirección única, no obstante que los terrenos tengan o no, una solución de continuidad, en este caso las partes deberán encontrarse ubicadas de tal manera que sea posible hacerse una explotación racional de los terrenos y por último, que los terrenos y semovientes les pertenezcan legalmente en calidad de propietarios o poseedores, con una anterioridad mínima de seis meses a la fecha de presentación de la solicitud.

La inafectabilidad de pequeñas propiedades ganaderas únicamente se concede si están dedicadas a la producción, crianza o engorda, o mejoramiento de cualquier clase del siguiente ganado:

a) Ganado mayor bovino, equino, (comprendiendo esta última el asnal y mular). b) Ganado menor ovino, caprino y porcino.

Por lo que se refiere a las concesiones ganaderas sabemos que se otorgan por 25 años a quienes se dediquen o vayan a dedicarse a una explotación de cualquiera de las clases de ganado que hemos anotado anteriormente, siempre y cuando no existan necesidades agrarias por satisfacer.

Además los solicitantes de inafectabilidades temporales por 25 años deben reunir las condiciones que ya hemos citado respecto a las inafectabilidades permanentes. En caso de que el solicitante solamente sea dueño del terreno y no así del ganado, se le otorgará la concesión de inafectabilidad si demuestra que los terrenos están acondicionados para la explotación ganadera y acompaña promesa de venta debidamente formalizada ante Notario, para adquirir el ganado en el plazo de seis meses a partir de la fecha de publicación del decreto-concesión. El mismo requisito se exige en el caso contrario, esto es, cuando solo sea propietario del ganado y no del terreno el solicitante. Cuando el solicitante no cumpla con las anteriores condiciones, quedarán sin efecto las concesiones de inafectabilidad.

La extensión que haya de quedar amparada por una concesión de inafectabilidad ganadera está en razón directa con la capacidad forrajera de los terrenos; en ningún caso podrá exceder de trescientas hectáreas en las tierras más feraces y de cincuenta mil en las más estériles. Dicha superficie se determinará de acuerdo con el número de cabezas de ganado con que cuente la negociación respectiva en el momento de la inspección correspondiente.

Para la determinación de la capacidad forrajera de un predio ganadero se hace tomando en cuenta el número de cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor que pueda sustentarse de acuerdo con el coeficiente de agostadero señalado para las tierras que lo integren; se entiende como coefi-

ciente de agostadero, la extensión necesaria y suficiente para que en ella una cabeza de ganado mayor pueda desarrollar en un año la función zootécnica que le corresponde sin considerar la posible inversión de capital, tendiente a mejorar los pastizales.

En caso de que la solicitud de concesión de inafectabilidad ganadera abarque tierras avocadas a satisfacer necesidades de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola, únicamente se otorgará si el solicitante proporciona las tierras para satisfacer las necesidades agrarias y siempre que se reúnan las siguientes condiciones:

1. Que la explotación pecuaria exista con seis meses de anterioridad a la fecha de publicación de la solicitud de ejidos.

2. Que el solicitante se obligue a proporcionar a su costa, tierras equivalentes en extensión y calidad a las que deberfan afectarse.

3. El interesado debe entregar al núcleo de población tierras ubicadas dentro del mismo radio de afectación.

4. La demarcación de esas tierras debe hacerse dentro de un plazo de treinta días a partir de la notificación de la procedencia de la permuta al afectado.

En cuanto al procedimiento para obtener la concesión de inafectabilidad ganadera, la solicitud debe dirigirse al Jefe del Departamento Agrario en la que se expresará: Nombre y domicilio del solicitante; razón social en su caso; número, especies y razas de las cabezas de ganado; rama o ramas de la actividad ganadera de que se trata; superficie total y la clase de los terrenos respecto de los cuales se solicita la concesión y la situación legal en relación con los ejidos colindantes o poblados solicitantes de ejidos sobre los terrenos, motivo de la solicitud.

A la solicitud deben anexarse los documentos siguientes:

Títulos comprobatorios de la propiedad, planos topográficos de los terrenos, memoria descriptiva de los mismos, documentos que acrediten la propiedad de los ganados y los demás que señala el artículo 59 del Reglamento.

Recibida la solicitud en la Dirección de Inafectabilidad Agraria, enviará un tanto de ella con el plano 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 que les corresponden.

Al recibir la documentación, el Delegado Agrario notificará al Ejecutivo local la existencia de la solicitud, para que dentro del plazo de quince días emita su opinión por conducto de la Comisión Agraria Mixta, en la inteligencia de que, si se vence el plazo y no lo hace, por esto no se interrumpirá el trámite.

Recibida la solicitud por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, recabará los datos para rendir el informe, que tiene por objeto comprobar parte de los datos proporcionados por el solicitante y expresar su opinión sobre la procedencia o improcedencia de la concesión que se ha solicitado.

En cuanto al informe de la Delegación Agraria, se referirá a: censos agropecuarios de los núcleos de población que tengan derecho a ejidos; expedientes en trámite ante la Delegación y que pudieran ordenar la afectación de las tierras comprendidas en la solicitud; informes respecto a si el solicitante se dedica o va a dedicarse a la explotación pecuaria, si es dueño de los terrenos y de los llenos y los datos respectivos si se tratara de inafectabilidad provisional; en caso de ser afectables los terrenos ganaderos y procedente el cambio, señalar los que sean más convenientes para efectuarlo; determinación de los coeficientes de agostadero de la finca y por último su opinión sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud.

Cuando se reciban los informes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y de la Delegación Agraria en la Dirección de Inafectabilidad Agraria del Departamento, se procede a revisarlos y a recabar datos que se estimen convenientes y se formulará el proyecto de dictámen, el plano proyecto y el proyecto del decreto presidencial correspondientes, los que se turnan al vocal consultivo, el cual puede emitir su opinión y someterá el caso a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario, quien puede formular las modificaciones que juzgue procedentes, para que acto continuo se someta a la consideración del Presidente de la República, por conducto del Titular del Departamento Agrario.

En el caso de una concesión provisional, al concluir el plazo de un año, continuará de oficio el trámite el Departamento Agrario, integrando el expediente y recabando los datos que sean necesarios para decidir si el concesionario ha cumplido con las obligaciones que se le fijaron en el decreto provisional. Si se decide en sentido afirmativo, se otorgará la concesión por veinticinco años y en caso contrario, se negará y se aplicarán al interesado las sanciones que se encuentran consignadas en el artículo 126 del Código Agrario.

En cuanto al contenido del decreto de concesión de inafectabilidad, en él deben consignarse los datos referentes al caso, la declaratoria de inafectabilidad por veinticinco años o por un año si es provisional, así como las obligaciones a que el concesionario queda sujeto, que de acuerdo con el Reglamento está obligado:

- 1o. A cumplir las disposiciones que dicte la Secretaría de Agricultura y Ganadería sobre mejoramiento y experimentación de ganado y forrajes.
- 2o. A cooperar en forma equitativa para la instalación y funcionamiento de las estaciones termopluvia-barométricas y de evaporación que el Ejecutivo acuerde.
- 3o. A entregar anualmente un porcentaje de los pies de cría de ganado,

según el tiempo que tenga la ganadería establecida, para que el Departamento Agrario lo distribuya entre los núcleos ejidales.

4o. A incrementar su pie de ganado y hacer las inversiones necesarias para aprovechar totalmente la producción pastal y forrajera de la extensión de clarada inafectable.

Enseguida tenemos, que el Reglamento establece, que los decretos-concesión de inafectabilidad ganadera pueden ser derogados total o parcialmente.

La derogación total es procedente cuando:

I. Los terrenos inafectables no se destinen a la explotación ganadera o los llenos se reduzcan a un número inferior al mínimo de cabezas exigido, durante más de un año.

II. Debido a obras no construídas ni indemnizadas por el concesionario, se modifica la capacidad forrajera de las tierras inafectables y su explotación ganadera resulta menos costable que otras explotaciones posibles.

III. Siendo varios los propietarios de la negociación ganadera, no se unifiquen la propiedad en una sola persona, dentro del plazo de seis meses señalado por el decreto de inafectabilidad ganadera, salvo los casos de fuerza mayor debidamente comprobados.

IV. Se cambie el régimen de propiedad del predio, con excepción de los casos de enajenación total de la negociación o como consecuencia de un juicio sucesorio, en este caso deberán asociarse los herederos con objeto de no destruir la unidad de la explotación.

V. Los propietarios no cumplan con los plazos que fije el Departamento Agrario para la entrega de la documentación relacionada con la ejecución del decreto-concesión.

VI. No cumpla el concesionario durante dos años consecutivos con las

obligaciones a que está sujeto.

De las anteriores causas de derogación total observamos, que las estblecidas en los puntos III, IV, V y VI no las encontramos consignadas en el Código Agrario. Al respecto el maestro Lucio Mendieta nos dice: "Las causas de derogación que establece el Reglamento son en mayor número que las contenidas en el Código Agrario, al cual reforma anticonstitucionalmente en este punto, aún cuando las causas que agrega sean en sí mismas inobjetables".

(2)

La derogación parcial de los decretos-concesión de inafectabilidad tiene por objeto la reclasificación de las tierras de acuerdo con las nuevas condiciones que presente la negociación ganadera, a fin de señalar la reducción que proceda a la extensión primitivamente declarada inafectable. En cuanto a los casos en que es procedente, el Reglamento se limita a repetir textualmente los señalados por el artículo 123 del Código Agrario, siendo los siguientes:

I. Si se modifica favorablemente la capacidad forrajera de las tierras por obras no construídas ni indemnizadas por el concesionario y si la mejora de la calidad de las tierras hacen menos costeable la explotación ganadera, que cualquier otra explotación posible.

II. Si el número de cabezas de ganado es menor que el consignado en el decreto-concesión y que la reducción dure más de un año.

III. Si se previno el crecimiento de la ganadería y el pie de ganado no se haya aumentado en la proporción fijada y dentro del plazo consignado en el decreto respectivo.

Por lo que respecta al procedimiento de las derogaciones totales o parciales de los decretos de concesión ganadera, el Reglamento de Inafectabilidad se convierte en una verdadera ley, toda vez que sobre ese punto nada estable-

(2) Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. Pág. 433.

ce el Código Agrario. Sabemos que no se puede reglamentar lo que no existe, lo que no establece una ley, presupuesto imprescindible para todo Reglamento de esta naturaleza. En todo caso, lo jurídicamente correcto sería llenar las lagunas del Código Agrario por la vía legislativa y no con un simple Reglamento, como se hizo.

Enseguida, establece el Reglamento que los decretos de derogación deben contener:

1. Considerandos.

2. En caso de que se trate de una derogación parcial, un estudio sobre la nueva forma de explotación ganadera.

3. Puntos resolutivos.

Los decretos -concesión de inafectabilidad ganadera se ejecutan a costa de los interesados por conducto de los ingenieros postulantes registrados en el Departamento Agrario, quienes provistos de una copia del decreto -concesión, del oficio de comisión y de los planos, efectúan trabajos técnicos de medición, cilan a los colindantes para recorrer los linderos y levantan el acta respectiva.

Por otra parte, los decretos que deroguen parcial o totalmente las concesiones de inafectabilidad son ejecutados por el Departamento Agrario, enviando una copia del decreto a la Comisión Agraria Mixta correspondiente.

El Reglamento dispone que pueden expedirse en favor de una persona física o moral uno o varios decretos -concesión de inafectabilidad, o en su caso, la ampliación de los que disfruten, siempre y cuando con las concesiones que se le otorguen o se le amplíen no se supere la superficie máxima de cincuenta mil hectáreas; que si se solicita una segunda concesión o una ampliación se demuestre que la nueva superficie es necesaria para el acrecentamiento de la explotación y que no se rebase el plazo de 25 años de la primera concesión.

En materia de las responsabilidades de los ingenieros postulantes vemos que el Reglamento se convierte en una verdadera ley, al establecer como pena la cancelación de la autorización para ejercer como ingenieros postulantes en el Departamento Agrario cuando:

a. No entreguen la documentación de sus trabajos dentro del plazo fijado por el oficio de comisión respectivo.

b. Se les devuelva dos veces un mismo expediente de ejecución por encontrarse errores en los trabajos o la documentación incompleta.

c. Demuestren los propietarios que los utilizan que no han cumplido los trabajos correspondientes, salvo los casos de fuerza mayor.

d. Se demuestre que los trabajos realizados sean supuestos o falsos, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurran.

d) Título Cuarto.

En este último Título se reglamenta el señalamiento de la propiedad inafectable. Sobre el particular los propietarios de predios susceptibles de afeclación tienen el derecho a que se les localice en ellos la superficie inafectable, de acuerdo con las disposiciones de los artículos 105 y 109 del Código Agrario.

El primero de los artículos citados, establece en forma expresa que los dueños de predios afectables tienen derecho a señalar o escoger la localización que dentro de sus predios deba tener la superficie inafectable. El derecho que otorga este artículo, tiene la excepción establecida por el artículo 108 del Código Agrario, al disponer que no se puede ejercer el derecho de localización sobre terrenos afectados provisionalmente. El artículo 109 del Código Agrario señala también una excepción a la regla general de que el derecho de localización debe ejercerse dentro de los trámites de primera instancia de un expediente agrario, al preceptuar que tratándose de latifundios que hayan sufrido expro

piaciones agrarias y que deban quedar reducidos al límite de inafectabilidad en virtud de nuevas afectaciones, se concede a los propietarios el derecho de escoger la localización durante la tramitación de la segunda instancia, cuando por falta de deslindes u otras razones no hayan tenido posibilidad de localizar anteriormente su propiedad inafectable.

Desde luego, el derecho a que se refieren los artículos anteriores se entiende limitado por los artículos que determinan la superficie que debe respetarse de acuerdo con la calidad de los terrenos.

Por lo que ve al señalamiento de oficio de la propiedad inafectable el mismo artículo 105 del Código Agrario establece que en caso de que el propietario no ejercite oportunamente su derecho, la autoridad agraria hará la localización correspondiente y de acuerdo con las equivalencias establecidas en terrenos de diferentes calidades de tierras. En efecto, corresponde a las comisiones agrarias mixtas de acuerdo con el Reglamento, dar instrucciones al comisionado para que en el plano de localización de ejidos figure el proyecto de señalamiento de la propiedad inafectable cuando los dueños no hayan ejercitado su derecho de elegirla. En el señalamiento se procurará que las tierras inafectables constituyan una unidad topográfica y sean de riego o de temporal o en su defecto, las equivalentes en tierras de otras clases.

Sobre la manera de hacer el señalamiento el Reglamento nos dice que se ejercita mediante una solicitud que se presenta ante la Comisión Agraria Mixta que corresponda, la que contendrá las generales del solicitante, se indicará el destino y características de la finca afectada y la descripción de la superficie escogida como inafectable.

Se deberán anexar a la solicitud el documento que acredite la personalidad del solicitante, los títulos de propiedad o documentos que acrediten la posesión y plano del conjunto de la finca en el que aparecerá la superficie escogida como inafectable.

La Comisión Agraria Mixta, mandará practicar una inspección sobre el terreno con el objeto de comprobar la exactitud de los datos manifestados en la solicitud y aportará cualesquiera otros datos que a juicio del comisionado puedan servir para resolver el caso.

A continuación la Comisión Agraria Mixta turnará el expediente y el informe de la inspección al Vocal consultivo que corresponda para que formule un proyecto de dictámen y someta el caso al acuerdo del Cuerpo Consultivo Agrario. Con base en el acuerdo, la Dirección de Inafectabilidad Agraria formulará el proyecto de declaratoria presidencial, el plano-proyecto de localización y el certificado de inafectabilidad.

La declaratoria presidencial es publicada en el Diario Oficial de la Federación y se manda ejecutar por cuenta del solicitante, por conducto de un ingeniero postulante. Si el Cuerpo Consultivo aprueba la diligencia de ejecución, se inscribe la propiedad inafectable en el Registro Agrario Nacional.

En cuanto al caso de señalamiento durante el trámite de segunda instancia la solicitud deberá presentarse directamente ante la Dirección de Inafectabilidad Agraria con los datos y documentos exigidos a las solicitudes en primera instancia, añadiendo únicamente las razones por las que no se pudo hacer la localización de la superficie inafectable oportunamente.

La propia Dirección remitirá el expediente a la delegación agraria con instrucciones de practicar un estudio de localización y emitir su opinión, todo lo cual será enviado al vocal consultivo y posteriormente continuar el mismo proceso señalado para los casos de señalamientos en primera instancia.

En síntesis, puede concluirse que el Ordenamiento que analizamos, comprende las inafectabilidades agrícolas, las ganaderas y las concesiones ganaderas; establece las normas de procedimiento para obtener las diversas inafectabilidades; determina las obligaciones de los beneficiados con concesiones

ganaderas; establece las causas de derogación de los decretos-concesión de inafectabilidad ganadera y determina la manera de señalar la propiedad inafectable. El concepto fundamental que contiene es el de "pequeña propiedad inafectable".

No obstante las irregularidades observadas con motivo de la expedición del Reglamento de Inafectabilidades, de la simple lectura de su contenido inferimos que se logró una elaboración técnica y detallada en la materia, pudiendo afirmar que nos encontramos en presencia de una verdadera ley.

En cuanto a las concesiones de inafectabilidad ganadera y toda vez que el Reglamento las trata ampliamente en diversos capítulos consideramos pertinente insistir en que incuestionablemente tendrán que suprimirse del articulado del Código Agrario y consecuentemente del Reglamento correspondiente, que en lo futuro se lleguen a expedir.

Efectivamente, por las razones que apuntamos en el Capítulo anterior al comentar la adición hecha al artículo 115 del Código Agrario y el inconveniente de la anticonstitucionalidad ya señalado, sugerimos la supresión de las concesiones de inafectabilidad ganaderas. El fraccionamiento de los terrenos sujetos a esas concesiones debe verificarse previos estudios técnicos y completos, conforme a una política de planeación y fomento para el futuro, con el objeto de no lesionar los intereses de la nación.

En la actualidad vemos con gusto, que la política de nuestro gobierno en relación a la materia, se orienta a seguir los marcos estrictos de los postulados y normas de nuestra Carta Magna, manifestando su adhesión a los principios medulares y a los postulados rectores de nuestras instituciones revolucionarias.

En el Tercer Informe de Gobierno pronunciado por el Sr. Presidente Lic. Gustavo Díaz Ordaz, expresó:

"Durante el último año firmé 764 resoluciones que amparan 4 millones 448 mil 256 hectáreas, para beneficiar a 74 mil 703 campesinos. El total, en lo que va del sexenio, es de 8 millones 470 mil 366 hectáreas.

De esas tierras se han entregado ya en posesión definitiva más de 6 millones de hectáreas, en 28 actos agrarios, realizados en casi todos los Estados de la República.

En Chihuahua se revisaron 24 concesiones de inafectabilidad ganadera que se encontraban vencidas; 9 que han anticipado su vencimiento y dos que fueron derogadas por incumplimiento de los requisitos a que estaban sujetas. Esta revisión afecta 357 mil hectáreas y dejará reducidas las superficies sólo a las necesarias para sustentar como máximo, 500 cabezas de ganado mayor, tal y como lo dispone nuestro Código Fundamental.

En una metódica revisión para delimitar las superficies que se consideran baldías y legalmente deben ser propiedad nacional, se ha hecho la declaratoria respecto a más de dos millones de hectáreas, en Baja California, Chiapas, Durango y Yucatán.

La mayor parte pasarán a ser ejidos.

Viejos problemas de deslinde y confirmación de tierras se han resuelto en 271 comunidades indígenas.

Se cancelaron 201 solicitudes de colonización que habrían significado la ocupación de 4 millones 400 mil hectáreas, que deberán pasar a formar parte del sistema ejidal.

La determinación que hemos tomado de reducir superficies en las zonas que el Gobierno abre al riego, obedece a obvias y evidentes razones de utilidad pública: el más amplio aprovechamiento social de las inversiones nacionales mediante el aconodo del mayor número de campesinos, y la necesidad de proibir la especulación con las propias tierras.

Esta política no pretende afectar la situación legal de la pequeña propiedad; hemos sostenido y seguiremos sosteniendo el principio de su respeto absoluto, porque así lo determina en forma expresa la Constitución General de la República". (3)

No pasa inadvertido el propósito de nuestro actual Gobierno, de acabar con las concesiones de inafectabilidad ganadera como se hizo con 35 de ellas en el último año, al reducirlas a pequeñas propiedades inafectables, o sea a la superficie necusaria para mantener quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, como máximo.

Lo anterior, nos demuestra la inoperancia de las disposiciones relativas a las concesiones de inafectabilidad ganadera de la ley ordinaria y del Reglamento de Inafectabilidades.

Asimismo, del Informe del Sr. Presidente, se desprende la firme decisión de proteger y respetar al ejido y a la pequeña propiedad, las dos instituciones fundamentales dentro del sistema de tenencia de la tierra en nuestro país, mismas a las que el legislador ha rodeado de las máximas garantías jurídicas y sociales al darles un rango constitucional que tiene por objeto dificultar la expedición de ordenamientos que puedan afectar en sentido negativo a estas formas básicas de tenencia de la tierra en México.

Con las realizaciones y conceptos que escuchamos en el Tercer Informe de Gobierno, del Sr. Presidente de la República, podemos concluir que su gobierno ha puesto en vigor el principio de justicia social en el campo, interpretando las esperanzas y anhelos de nuestro pueblo, siguiendo para el efecto una política agraria sana y firme con la aspiración de llenar, en la medida de lo posible las necesidades públicas y como finalidad el mejoramiento económico de las clases desheredadas, dentro del respeto al derecho ajeno.

(3) "Excelsior", sábado 2 de septiembre de 1967. México, D. F. Pág. 10-A.

CAPITULO V

BASES PARA UN NUEVO REGLAMENTO.

A través de los anteriores capítulos hemos señalado algunas de las deficiencias de la estructura jurídica actual a la que se encuentra sometida la pequeña propiedad inafectable.

Nos toca ahora con las limitaciones a que se encuentra sujeto necesariamente este trabajo, intentar, al menos, apuntar los principios fundamentales para sentar las bases de un nuevo Reglamento de Inafectabilidades que en lo futuro se llegue a expedir, cuya necesidad e importancia resulta inapreciable dentro de los modestos alcances de esta tesis.

Ante la inminente expedición de un nuevo Código Agrario y consecuentemente un nuevo Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, tendrá éste forzosamente que concretarse a reglamentar lo establecido por el Código y no excederse como lo hizo el actual Reglamento. De esta suerte tendrán carácter de legitimidad indiscutible y serán irreprochables las disposiciones del Reglamento, dentro del criterio de los preceptos terminantes de nuestra Constitución.

No olvidemos que el Código Agrario vigente, fue expedido hace 25 años, cuando la población total de nuestro país no llegaba ni a la cifra de veinte millones de habitantes. La nueva ley que llegue a expedirse debe considerar que las tierras afectables se han reducido debido al enorme aumento demográfico registrado en el país.

Por eso, es imperativo, para lograr una eficaz legislación de la materia, tomar en consideración los nuevos criterios tanto económicos como técnicos, con la finalidad de restringir de acuerdo con nuestra actualidad nacional y especialmente regional, la liberalidad y amplitud de las disposiciones vigentes, buscando el mayor aprovechamiento de nuestro suelo y la tranquili-

dad en la tenencia de la tierra, tanto de los ejidatarios como de los pequeños propietarios.

En las anteriores condiciones, tenemos en primer plano que el artículo primero del Reglamento se concreta a repetir lo dispuesto por el 27 Constitucional en su parte relativa.

A pesar de la consagración Constitucional de la pequeña propiedad, se encuentra constantemente con el riesgo de ser invadida, principalmente en las regiones de gran densidad de población, por el hecho de que las propiedades no han sido delimitadas con precisión. Las irregularidades se presentan en forma recíproca, en el sentido de que tanto los particulares han invadido a ejidos como los ejidatarios han invadido pequeñas propiedades. Podemos señalar como causas de estos problemas: la deficiente delimitación de la propiedad rural y la extensión que señala la legislación de la materia para la propiedad inafectable, que resulta excesiva en algunos casos.

Para lograr la armonía en el campo, es necesario el respeto recíproco de los derechos y bienes, tanto de los auténticos pequeños propietarios como de los ejidatarios. "La tierra, se ha repetido, no puede multiplicarse ni tiene segundo piso, en cambio la presión demográfica aumenta constantemente, y aún cuando se han multiplicado los recursos técnicos como el conocimiento en mecánica de suelos, el desarrollo de la genética, el uso de equipos y maquinaria, el empleo de insecticidas, fungicidas y fertilizantes que permiten rendimientos hasta hace poco tiempo increíbles, solamente puede hablarse de crecimiento en posibilidades de lo que la tierra produce: podrá repartirse la producción, más no indefinidamente la tierra, lo que aconseja dar soluciones que armonicen el interés de ejidatarios y pequeños propietarios". (1)

(1) Romero Espinosa, Emilio. La Reforma Agraria en México. Cuadernos Americanos. Primera Edición. Pág. 68.

Por lo anterior, y como ya lo sugerimos anteriormente, es necesaria una reforma a la fracción XV del artículo 27 Constitucional, al artículo 104 del Código Agrario y al artículo 10. del Reglamento de Inafectabilidades, con objeto de que establezcan los límites que se tengan por más convenientes para la pequeña propiedad inafectable, con base en las siguientes consideraciones:

a) Indiscutiblemente que la extensión de la propiedad inafectable de cien hectáreas en tierras de riego o sus equivalentes, no debe ser la misma en las zonas privilegiadas para la agricultura que en las que, en igualdad de extensión y trabajo, produzcan rendimientos más reducidos; pues desgraciadamente nuestras leyes vigentes adolecen del defecto de considerar a las diferentes calidades de tierras, como uniformes en toda la extensión de nuestro territorio, cosa que está muy lejos de la realidad, como ya lo expusimos; lo que nos demuestra una vez más, que en la fijación de las superficies máximas inafectables no se tomaron en consideración una regla definida o datos técnicos que hubieran permitido establecer con absoluta propiedad ese máximo.

Es por ello que consideramos necesaria la división del territorio nacional en tantas zonas como sea necesario, a fin de fijar las extensiones de la propiedad inafectable de acuerdo con las características naturales, la realidad mexicana y con los propósitos de nuestra reforma agraria, en las diversas zonas que reúnan las mismas características, con lo cual se atacaría una serie de injusticias y arbitrariedades que se cometen, al amparo de las disposiciones relativas, en vigor.

En efecto, a fin de evitar errores que puedan perjudicar tanto a los propietarios, cuando se les fije una superficie insuficiente, como a los núcleos de población con derecho a recibir tierras, cuando al hacer un señalamiento mayor a lo que verdaderamente le corresponde a la pequeña propiedad, les quita la posibilidad de ser dotados con tierras que podrían ser afectables, es

preciso llevar a cabo estudios detenidos y escrupulosos para proceder a hacer la división del territorio de la República en las zonas de referencia, evitando con ello proceder con ligereza, al hacer un señalamiento demasiado amplio de cada zona.

No proponemos que las superficies inafectables de 100 hectáreas en tierras de riego o sus equivalentes, que la ley establece, se reduzcan, sino que se hagan las modificaciones que resulten pertinentes con base en los estudios que en las diferentes zonas del territorio realicen para el efecto las autoridades competentes, tomando en consideración entre otros factores, la fuerza productiva de las tierras, el riego más o menos abundante, la regularidad y abundancia de las precipitaciones pluviales, etc. Esto permitiría a la vez, fijar en forma técnica y en cada una de las diferentes regiones en que los ejidos se constituyan, la extensión de la unidad individual de dotación.

b) En cuanto a las extensiones de ciento cincuenta hectáreas destinadas al cultivo del algodón y trescientas destinadas a los cultivos remunerativos que señala la ley, tenemos la seguridad de que forman una entidad agrícola económicamente explotable que hacen la fortuna del propietario pero no pueden considerarse en ningún sentido lo que en la realidad mexicana se entiende por un parvi fundio.

Por lo anterior, entre las modificaciones recomendables, nos adherimos al criterio del Doctor Mendieta y Núñez, que considera un error denominar pequeña propiedad a la extensión de ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, o a una de trescientas hectáreas solamente por estar destinadas a cultivos valiosos; es imprescindible atender a la productividad de la tierra para señalar la extensión que verdaderamente le corresponde a la propiedad inafectable. Por lo tanto, mientras mayor sea el rendimiento de la tierra debe ser menor la extensión de la propiedad inafectable y no precisamen

te a la inversa como lamentablemente lo establecen nuestras leyes, esto es, a mayor rendimiento de la tierra, conceden mayor extensión inafectable.

Efectivamente, las adiciones hechas a la fracción XV del artículo 27 Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de 12 de febrero de 1947 no alcanzaron los resultados apetecidos. Es preciso que se reforme dicha fracción con arreglo a las consideraciones que hacemos y como consecuencia de lo anterior, habrán de modificarse las disposiciones del Código y del Reglamento, para reducir las extensiones que en ellas se asigna a las especies de la propiedad inafectable a que nos referimos en los apartados anteriores.

El artículo 27 de la Constitución en su fracción XV, dispone que la pequeña propiedad debe ser agrícola o ganadera y además debe estar en explotación. Lo que quiere decir que es afectable la pequeña propiedad inexplorada, aspecto de gran importancia para nuestro régimen jurídico y para la economía nacional, que el Código Agrario y el Reglamento de Inafectabilidades descuidan, puesto que sus disposiciones tienden claramente a establecer la inafectabilidad solamente en función de la extensión superficial y de la calidad de las tierras, haciendo con esto una interpretación anticonstitucional y antisocial.

Si la pequeña propiedad agrícola y ganadera cumple con la elevada misión económica y social, es claro que tiene todas las garantías que la Constitución establece; pues el concepto de función social de la pequeña propiedad está perfectamente determinado en nuestro Régimen Constitucional, y ese postulado de la función social está sobre cualesquiera otras consideraciones de orden secundario.

En cuanto al requisito de estar en explotación, han surgido problemas respecto a si en determinados casos, en que debido a causas no imputables a los propietarios no se explota durante algún tiempo la pequeña propiedad, encontrándonos con que las leyes reglamentarias carecen de disposiciones que

resuelvan esos problemas, determinando en qué casos puede considerarse que una pequeña propiedad está o no, en explotación. Debido a su importancia es preciso que las leyes reglamentarias establezcan que una pequeña propiedad ha sido abandonada o sea no se encuentra en explotación, cuando permanezca inculta totalmente o en más del cincuenta por ciento de su extensión susceptible de cultivo, sin una causa debidamente justificada.

Asimismo, las leyes reglamentarias olvidaron reglamentar las derogaciones de los certificados de inafectabilidad, cuando las propiedades inafectables no permanezcan en continua explotación. Consideramos necesario que se establezca un procedimiento derogatorio de las inafectabilidades cuando no se encuentren en explotación o cuando no sean explotadas con el cultivo a que están destinadas en forma adecuada, como en los casos de las inafectabilidades de tierras destinadas a cultivos valiosos que señala la ley.

El procedimiento para sancionar con la derogación de la inafectabilidad cuando las propiedades no reúnan los requisitos que fija la ley, se iniciaría por medio de una denuncia hecha por los campesinos con derecho a recibir tierras en la región que se trate, ante la Delegación Agraria que corresponda, la que realizaría los trámites correspondientes dando el aviso de iniciación a la Dirección General de Inafectabilidad.

Como hicimos notar en el capítulo precedente, el artículo 5o. del Reglamento se excedió al definir las diversas calidades de tierras, apartándose de lo dispuesto por el artículo 76 del Código Agrario, cosa que jurídicamente no es posible. Sin embargo, ante la conveniencia de los conceptos asentados por el Reglamento respecto a las tierras alzadas, las de monte alto y las de monte bajo, consideramos que lo más conveniente es adicionar el artículo respectivo del Código Agrario, con dichos conceptos, con objeto de subsanar la anomalía señalada.

Por otra parte, si tomamos en consideración lo dispuesto por el párra

fo segundo, de la fracción V del artículo que comentamos, necesariamente llegamos a la conclusión de que resulta excesiva la superficie correspondiente a la pequeña propiedad ganadera, pues tratándose de tierras de agostadero de buena calidad puede corresponderle una superficie hasta de cinco mil hectáreas. La legislación, para determinar la pequeña propiedad ganadera debe tomar en consideración factores que se apoyen en criterios de utilidad social y debe orientarse a fomentar los sistemas de ganadería intensiva que substituyan los tradicionales, que requieren de grandes extensiones debido a la deficiente explotación de los pastos naturales.

Al hablar de la duración de las inafectabilidades y concretamente de las llamadas permanentes por el Reglamento en su artículo 9o. inexplicablemente omitió señalar a las extensiones de ciento cincuenta hectáreas destinadas al cultivo del algodón y la de trescientas que estén destinadas a los cultivos valiosos, no obstante que en el multicitado Reglamento se señalan en el artículo primero.

Respecto a el artículo 19, nos encontramos que el Reglamento volvió a ir más allá de la ley, y lo que es peor aún, establece una arbitrariedad al disponer que tratándose de una sociedad conyugal, la pequeña propiedad se determinará sumando las superficies de los predios pertenecientes a cada uno de los cónyuges sin rebasar los límites señalados. No encontramos ninguna justificación para esta disposición, pues de acuerdo con el artículo 27 de nuestra Constitución cada persona puede ser propietario de una pequeña propiedad que no rebase los límites establecidos para la misma.

Esta disposición debe desaparecer del articulado del Reglamento pues al imponer estas taxativas injustificadas a la propiedad inafectable no revela más que mala voluntad hacia la misma. Por ello, creemos que el artículo que comentamos debe ser suprimido.

Por lo que respecta al procedimiento administrativo para obtener el

Certificado de Inafectabilidad que otorga en definitiva el Presidente de la República, con fundamento en el artículo 294 del Código Agrario y que lo detalla minuciosamente el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, ha sido tachado por algunos tratadistas de "lento, engorroso y lleno de papeleo".

Nosotros consideramos exageradas las anteriores afirmaciones y no dudamos en que, lo que verdaderamente retarda dicho procedimiento son causas de naturaleza política y económica, amén de la deficiente organización del sistema burocrático al que se le encomiendan los trámites correspondientes. No obstante lo anterior, aconsejamos las siguientes reformas:

a). - Tanto el Código Agrario como el Reglamento deben fijar términos prudentes para la consecución del procedimiento de inafectabilidad a los que se deberán sujetar los funcionarios encargados de la tramitación y consecuentemente dentro de los cuales dictaminarán sobre los expedientes que se les encomienden.

b). - En nuestro concepto no existe justificación respecto a las disposiciones que centralizan en manos del Titular del Poder Ejecutivo, la expedición de los certificados de inafectabilidad y sí en cambio, dejan con ello a la propiedad inafectable sujeta a los dictados y a la posible arbitrariedad incontrolable del Presidente de la República y como consecuencia sin protección de ninguna clase, al estar condicionados el ejercicio de la acción constitucional y la procedencia del juicio de garantías a la existencia del citado certificado.

En las anteriores condiciones y debido a causas políticas que en la mayoría de los casos redundan en perjuicio de los pequeños propietarios con derecho a recibir certificado de inafectabilidad, deben reformarse las disposiciones que conceden al Presidente de la República en definitiva, la expedición de los certificados de inafectabilidad. De tal manera que una vez aprobados los documentos respectivos por el Cuerpo Consultivo Agrario, serán turnados

para firma del Jefe y del Secretario General del Departamento Agrario. Con ello, además de evitar las arbitrariedades señaladas se economizaría el procedimiento en la última instancia.

c) .- Por último, adhiriéndonos al criterio del maestro Ignacio Burgoa, consideramos que es necesario establecer que cuando en el procedimiento se niegue la expedición del certificado, el juicio de garantías es procedente contra dicha negatoria, ya que por medio de éste, puede ser modificada, revocada o nulificada, toda vez que el Código Agrario y el Reglamento no establecen recurso alguno, juicio o medios de defensa, con esto, los propietarios que les ha sido negada la declaratoria de inafectabilidad y la expedición del certificado, pueden recurrir al juicio de garantías para impugnar las decisiones que nieguen la expedición del certificado o las abstenciones de acordar su otorgamiento, así como las resoluciones que cancelen o revoquen sin fundamento legal un certificado de inafectabilidad. Con esto, se estaría en posibilidad de alcanzar lo que persigue la fracción XIV y cumplir con el requisito condicional para la procedencia del juicio de amparo, promovido por el pequeño propietario, contra las resoluciones que afecten a sus derechos o posesiones.

Incuestionablemente que las anteriores medidas que proponemos, coadyuvarían para lograr que el certificado de inafectabilidad llegue a ser la institución funcional acorde con la intención del Constituyente al crearlo, en el texto de la fracción XIV del artículo 27 de nuestra Carta Magna, para protección de la pequeña propiedad inafectable con objeto de que ésta rinda el mayor provecho posible dentro de la función social que le corresponde, en beneficio de la economía agrícola de la nación.

La dolorosa experiencia de los abusos cometidos, nos demuestra la apremiante necesidad de modificar la legislación de la materia, a fin de proteger a los auténticos pequeños propietarios y evitar con ello errores y ma-

niobras que perjudiquen a los campesinos y favorezcan a quienes en realidad no son pequeños propietarios.

Si lo fundamental es respetar la auténtica pequeña propiedad y si consideramos que todos los riesgos a que está expuesta, son causas determinantes del entorpecimiento al pleno desarrollo de nuestra agricultura, es evidente que precisa dotar con sólidas garantías legales y reales al auténtico pequeño propietario, para lograr que explote su tierra con la confianza que le infunda un sistema jurídico de seguridad, que obedezca a la realidad.

Es positivamente alentador el criterio del actual régimen, orientado en el sentido de que se otorgarán las más amplias garantías a la pequeña propiedad con certificado de inafectabilidad o sin él, con objeto de que sea respetada; pero sabemos que no bastan simples declaraciones oficiales para propiciar la confianza que está faltando en nuestros campos para intensificar el trabajo y las inversiones en nuestra endeble agricultura; este halagador criterio debe realizarse a través de medios jurídicos expeditos y eficaces.

No olvidemos que en la actualidad y debido a la realidad agraria, tan importante es repartir tierras, como impartir las debidas seguridades y garantías a todas las pequeñas propiedades que estén dentro de los límites fijados por la ley, propiciando la seguridad en la propiedad, misma que se traduce necesariamente en mayores niveles de producción.

Haciendo un breve comentario al artículo 98 del Reglamento, en el que se establecen las causas por las que se cancelará la autorización para ejercer como ingenieros postulantes en el Departamento Agrario, volvemos a encontrarnos que el Reglamento volvió a salirse de lo establecido por el Código Agrario, pues éste no ordena nada al respecto.

Sin embargo, ante la apremiante necesidad de las sanciones para los ingenieros postulantes, proponemos se adicione el Capítulo correspondiente

del Código Agrario con la sanción que establece el Reglamento, cuando incurran en cualquiera de las faltas señaladas por el mismo.

En efecto, la realidad nos demuestra que se han expedido certificados de inafectabilidad amparando como supuestas pequeñas propiedades a extensiones que rebasan los límites señalados por la ley para las propiedades inafectables, con apoyo en falsas clasificaciones de las tierras o en medidas y linderos deliberadamente falsos, se han otorgado varios certificados de inafectabilidad a un mismo propietario amparando diversos predios, y más aún, se han dado casos en que se han expedido certificados de inafectabilidad amparando terrenos ejidales, con el consiguiente despojo en perjuicio de los campesinos dotados.

De acuerdo con las razones expuestas en el capítulo correspondiente, las concesiones ganaderas carecen de justificación en la actualidad por lo que creemos indispensable su supresión, sin perjuicio de que, algunos de los preceptos relativos a requisitos legales, a las obligaciones y a las sanciones que rigen actualmente a las concesiones de inafectabilidad ganadera, se puedan aplicar para configurar adecuadamente a la pequeña propiedad inafectable destinada a la explotación pecuaria.

Las grandes propiedades ganaderas sujetas a concesión por 25 años, son como ya dijimos anticonstitucionales, suprimirlas es actuar dentro de los preceptos que establece nuestra Constitución, pues al aprobarse el artículo 27 desapareció la posibilidad de que subsistiera la gran propiedad de tipo latifundista, caso típico de la injusticia social.

Las ventajas que proporcionaría la supresión de las concesiones ganaderas serían múltiples, con ello se lograría liquidar los latifundios que se encuentran simulados actualmente, principalmente en el norte de la República donde existen grandes concesiones ganaderas que están muy lejos de llenar los

requisitos que establecen las leyes agrarias en detrimento de la clase campesina, la más numerosa y empobrecida del país.

Debe ser reconocido y elogiado el firme propósito del Jefe de la Nación, de reducir las concesiones ganaderas a la extensión necesaria para sustentar como máximo quinientas cabezas de ganado mayor, delimitar las extensiones baldías que legalmente son propiedad nacional y las zonas que el Gobierno abra al riego, para destinarlas en beneficio del mayor número posible de campesinos.

Si las tesis agrarias del señor Presidente de la República encuentran respaldo entre sus colaboradores, podemos asegurar que darán los frutos esperados, en beneficio de los campesinos y para engrandecimiento de nuestro país.

El actual desarrollo económico de nuestro país, sus relaciones de producción y formas de organización, el progreso de la técnica que reclama una fuerte inversión de capital para el cultivo intenso de la tierra, demandan nuevos sistemas, nuevos procedimientos mediante los cuales se logre la anhelada liberación económica, política y social.

En consecuencia, las medidas que proponemos obedecen a problemas reales y trascendentales por lo que merecen soluciones inmediatas y con sentido práctico para liberar a los campesinos de la angustiada miseria en que se encuentran.

Finalmente, queremos expresar nuestra convicción de que la elaboración de un nuevo reglamento, precisa de disposiciones que tiendan eficaz y directamente a dar solución a los problemas y fallas, que aunque sea de manera somera hemos intentado señalar en este trabajo, con objeto de establecer la paz y coexistencia de los campesinos, buscando la manera de brindarles protección a todos, y procurando hacer su contenido accesible, con el fin de que pue

dan comprender cuales son los derechos que los corresponden y sus límites.

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

1. - Incuestionablemente que la facultad reglamentaria del Titular del Poder Ejecutivo, se encuentra consignada en la parte final de la fracción I del artículo 89 Constitucional, siendo la propia Constitución la que le otorga su fundamento, su extensión y su objeto.

2. - La finalidad del Reglamento es facilitar la ejecución y observancia de la ley para lo cual la desarrolla detalladamente, esto consecuentemente presupone que el Reglamento no puede contrariar ni debe excederse del texto, espíritu y finalidad de la ley que reglamenta, a la que está jerárquicamente subordinado.

3. - La intención de los constituyentes al decretar el fraccionamiento de los latifundios, fue la de destruir la gran propiedad por ser nociva para el país, y poder crear así la pequeña propiedad, con la extensión de tierra suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina de la clase media.

4. - El artículo 27 Constitucional reconoce la propiedad privada pero colocando los derechos de la colectividad por encima de los derechos individuales, dando con ello un carácter de función social a la propiedad, por lo que resulta innegable que corresponde al Estado regular su aprovechamiento y distribución dictando las disposiciones correspondientes para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

5. - Por medio del Decreto Presidencial de fecha 10. de marzo de 1937, se crearon las concesiones de inafectabilidad ganadera con objeto de proteger

e incrementar la actividad pecuaria de nuestro país que se encontraba en decadencia. Este decreto adicionó el Código Agrario de 1934 con el artículo 52 bis, mismo que pasó a formar parte del articulado del Código Agrario y del Reglamento de Inafectabilidades vigentes.

6. - El artículo 27 Constitucional ha tenido que sufrir reformas y adiciones no siempre acertadas, respetando su estructura esencial y motivadas por las exigencias sociales, políticas y económicas que se han presentado al país como consecuencia de su evolución, propiciando con ellas sistemas nuevos acordes con la época y la realidad de nuestro país, o siguiendo las tendencias políticas del gobernante en turno.

7. - De acuerdo con la fracción XIV reformada del Artículo 27 Constitucional, la procedencia del juicio de garantías para proteger a la pequeña propiedad agrícola o ganadera, en explotación, contra las resoluciones dotatorias de tierras o aguas dictadas por el Presidente de la República, que llegaran a afectarla, está supeditada a la expedición del certificado de inafectabilidad, condición que juzgamos debe subsistir pues el certificado en realidad es un documento destinado a demostrar que una propiedad rural ha satisfecho los requisitos exigidos por la ley; o sea, que solo es demostrativo no constitutivo de la propiedad inafectable.

8. - La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 12 de febrero de 1947 a la fracción XV del artículo 27 Constitucional tuvo el acierto de fijar la extensión de la pequeña propiedad; pero es de lamentar que no se haya fundamentado en ningún criterio definido, ni en datos técnicos que hubieran permitido establecer con propiedad ese límite y sí en cambio se introdujo un concepto demasiado elástico de lo que se considera pequeña propiedad, pues tan pequeña propiedad es la extensión de trescientas hectáreas dedi-

casas a cultivos valiosos como una de cuarenta hectáreas dedicada a cultivos de temporal, esto es, de escasa remuneración. En todo caso debió haberse usado el término propiedad "inafectable" en lugar del de pequeña propiedad, para no incurrir en el error señalado.

9. - Es clara y terminante la exigencia constitucional para respetar la pequeña propiedad: debe estar en explotación, o sea que solo es afectable la propiedad inexplorada; aspecto de gran importancia para nuestro régimen jurídico y para la economía nacional que el Código Agrario y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera parecen olvidar, puesto que sus disposiciones tienden a establecer las inafectabilidades solamente en función de la extensión superficial y de la calidad de las tierras.

10. - El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 23 de septiembre de 1948, comprende las inafectabilidades agrícolas, las ganaderas y las concesiones ganaderas; fija las normas de procedimiento para obtener la inafectabilidad de la pequeña propiedad; establece las obligaciones de los beneficiados con las concesiones ganaderas y las causas que determinan su derogación; el concepto fundamental que contiene este Reglamento es el de "pequeña propiedad inafectable".

11. - Circunstancias históricas transitorias originaron las concesiones de inafectabilidad ganadera, que actualmente han desaparecido. Además como se expresó en los considerandos del Decreto que las creó, solamente se deben otorgar cuando las necesidades agrarias, estén satisfechas. Por esto, y debido al hecho de que en los últimos veinticinco años, se ha formado una nueva generación campesina que constituye una numerosa población con derecho a recibir tierras, venturosamente el criterio oficial se orienta en el sentido de no prorrogar dichas concesiones y de que exista como inafectable únicamente la

pequeña propiedad consignada en nuestra Carta Magna.

12. - Por lo anterior y debido a que el artículo 27 Constitucional no establece las concesiones de inafectabilidad ganadera ya que solamente declara inafectable a la pequeña propiedad que enumera limitativamente, es preciso que dichas concesiones se supriman, logrando con ello además de los beneficios consecuentes para la nueva generación campesina, un orden legal basado en el respeto absoluto a la Constitución.

13. - Por lo que se refiere a la fijación de la propiedad inafectable agrícola y ganadera, sabemos que se han seguido diversos criterios motivados por circunstancias históricas y por imperativos económicos y sociales. En estas circunstancias, la legislación de la materia que llegue a expedirse debe considerar nuestras necesidades, y ante la evidente realidad del país caracterizado por notorias diferencias geográficas, etnográficas, ecológicas y socioeconómicas, deberá definir a la propiedad inafectable tomando en consideración dichas diferencias y las experiencias logradas, ajustándolas a la realidad que vivimos.

14. - Por otra parte, la explosión demográfica registrada en el país en las últimas décadas y el progreso de la técnica agrícola en todos sus aspectos, precisan revisar las tradicionales tesis agrarias, ya que las soluciones dadas hace veinticinco años, reclaman modificaciones y nuevos estudios orientados a buscar la mejor explotación y aprovechamiento de la tierra y la tranquilidad en su tenencia.

15. - Por lo anterior, en el capítulo quinto y último de esta tesis, propongo varias reformas en todos los niveles de nuestra legislación, cuya meta consiste en lograr que la reforma Agraria y la legislación que en el futuro se

expida, permitan elevar el nivel económico y social de nuestros campesinos, favoreciendo, impulsando y protegiendo los sistemas de propiedad y explotación de los campos, que estén acordes con la realidad social, política y económica de nuestro país.

16. - Considero que los límites para la propiedad agrícola inafectable, que de manera general establecen la Constitución, el Código Agrario y el Reglamento de Inafectabilidades no deben continuar siendo, sino que es preciso reformarlos con arreglo a las siguientes consideraciones:

a) Debe procederse a hacer una división del territorio nacional por zonas que reúnan las mismas características, con objeto de fijar los límites que se tengan por más convenientes para la propiedad inafectable en cada una de las diversas regiones de nuestro territorio.

b) En cuanto a las extensiones de ciento cincuenta hectáreas destinadas al cultivo del algodón y trescientas destinadas a los cultivos valiosos que señala la ley, considero preciso reducir estas extensiones al límite que se tenga por más conveniente para la explotación de que se trate, ante la certeza de que mientras mayor sea el rendimiento de la tierra debe ser menor la extensión inafectable.

17. - Por lo que respecta al procedimiento para obtener el certificado de inafectabilidad y con objeto de simplificarlo propongo:

a) Fijar términos prudentes para la consecución del procedimiento a los que deberán sujetarse los funcionarios encargados de la tramitación dictaminando dentro de aquellos, los expedientes que les encomienden.

b) Suprimir la última instancia en la que, el Titular del Ejecutivo es el que otorga los certificados de inafectabilidad.

18. - Propongo se establezca la procedencia del juicio de garantías a

favor del pequeño propietario, en contra de las resoluciones que nieguen la expedición o las que cancelen o revoquen sin fundamento legal los certificados de inafectabilidad, para protección de la auténtica pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación.

19. - Considero inaplazable y urgente poner en concordancia absoluta al Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera con el Código Agrario, ante la ineludible necesidad de que no exista discrepancia alguna, entre las disposiciones reglamentarias y los preceptos de la ley secundaria.

BIBLIOGRAFIA

- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. Décima Edición. México, 1963.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa, S. A. México, 1965. Tercera Edición.
- Hauriou, Maurice. Précis de Droit Administratif. L. Larose & Forcel, Editeurs. París, 1892.
- Villegas Basavilbazo, Benjamín. Derecho Administrativo. Tomo I. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1949.
- Sayagés Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Montevideo, 1953.
- Mayer, Otto. Derecho Administrativo Alemán. Tomo I. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1949.
- Flores Barroeta, Benjamín. Lecciones de Primer Curso de Derecho Civil. México, 1960.
- García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Duodécima Edición. Editorial Porrúa, S. A.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1964.
- Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria. Tomo Primero. México, 1941.
- Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Segunda Edición Actualizada. Fondo de Cultura Económica. México, Buenos Aires, 1964.
- Rouaix, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Segunda Edición.
- Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. México 1940.
- Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S. A. Sexta Edición. México, 1954.
- De Pina, Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Volumen Segundo. Tercera Edición. Editorial

- Porrúa, S. A. México, 1966.
- Bassols, Narciso. La nueva Ley Agraria.
- Romero Espinosa, Emilio. La Reforma Agraria en México. Cuadernos Americanos. Primera Edición México 1963
- Burgoa, Ignacio. El Amparo en Materia Agraria. Editorial Porrúa, S. A. México, 1964.
- Clávez P. de Velázquez, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S. A. Primera Edición. México, 1964.
- Hinojosa Ortiz, Manuel. Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. Comentado, 1960.
- Alcérreca, Luis G. Apuntes para una Reforma al Código Agrario de 1942. México, 1961.
- Rea Moguel, Alejandro. México y su Reforma Agraria Integral. Antigua Librería Robredo. México, 1962.
- Colección de Folletos para la Historia de la Revolución Mexicana, dirigida por Jesús Silva Herzog. La Cuestión de la Tierra. Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México 1960.

LEGISLACION CONSULTADA.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

EL REGLAMENTO EN LA DOCTRINA 1

- A). - Definición de Reglamento.
- B). - Elementos que integran un Reglamento.
- C). - Diferencia entre Reglamento y Ley.
- D). - El Reglamento en la Jerarquización de Las Normas Jurídicas.
- E). - Clasificación de los Reglamentos.
- F). - Las Diversas Clases de Reglamentos en el Derecho Positivo Mexicano.

CAPITULO II

ANTECEDENTES Y FINALIDADES DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD INAFECTABLE 27

- A). - Antecedentes Legislativos en Materia de Inafectabilidades.
- B). - Concepto y Finalidades de la Pequeña Propiedad Inafectable.
- C). - Decreto de Primero de Marzo de 1937 sobre Inafectabilidad Ganadera.

CAPITULO III

LA INAFECTABILIDAD EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LA LEY REGLAMENTARIA. 59

- A). - Adiciones y Reformas al Artículo 27 Constitucional.
 - a) Reforma de 30 de diciembre de 1933.
 - b) Adiciones y Reformas de 30 de diciembre de 1946.
- B). - Reformas y Adiciones al Código Agrario de 31 de diciembre de 1942.

CAPITULO IV

BREVE ESTUDIO JURIDICO DEL REGLAMENTO DE INAFECTABILIDADES DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1948. 86

- A). - Desde el Punto de Vista Constitucional.
- B). - De Acuerdo con su Contenido.
 - a) Título Primero.
 - b) Título Segundo.
 - c) Título Tercero.
 - d) Título Cuarto.

CAPITULO V	
BASES PARA UN NUEVO REGLAMENTO	112
CAPITULO VI	
CONCLUSIONES	125
BIBLIOGRAFIA	131