

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

---



# **LAS INAFECTABILIDADES AGRICOLAS Y GANADERAS**

**T E S I S**

que para obtener el título de  
**LICENCIADO EN DERECHO**

presenta

**JESUS FLORES ORENDAIN**

**MEXICO, D. F.**

**1 9 6 9**



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.

*La presente tesis fue elaborada bajo la dirección del Sr. Lic. VICTOR MANZANILLA SCHAFFER, en el Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho, a cargo del Sr. Lic. RAUL LEMUS GARCIA.*

*A mi Padre, el Sr. Gral.*

**GUSTAVO A. FLORES SANTIAGO.**

*A mi Madre, la Sra.*

**IRENE ORENDAIN DE FLORES.**

*Con cariño, respeto y mi eterna  
gratitud, a quienes les debo todo.*

*A mi hermano*

**EUGENIO.**

**A:**

**MARIA DEL CARMEN LOZANO.**

*Con mi amor y devoción perennes, por todo  
lo hermoso que de ella recibí.*

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

*Con mi lealtad perdurable.*

**AL SR.**

**LIC. LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ**

*Con mi admiración y respeto al hombre entregado en cuerpo y alma a la Patria, preclaro ejemplo para la juventud.*

**AL SR.**

**LIC. AGUSTIN SALVAT.**

***Modelo de funcionario público, con  
mi afecto, admiración y respeto per-  
durables.***

**AL SR. LIC.**

**VICTOR MANZANILLA SCHAFFER**

*Mi maestro muy estimado, con mi afecto, respeto y gratitud indeclinables.*

**AL SR.**

**LIC. GABRIEL ROJANO.**

*Con mi agradecimiento por sus valiosos consejos que hicieron posible la presente tesis.*

**A LOS CAMPESINOS  
DE MI PATRIA**

**A RAMIRO LEAL  
AMIGO SINCERO**

## INTRODUCCION

*Como resultado del cambio operado en las estructuras fundamentales de nuestra sociedad por la Revolución de 1910, surgió un nuevo Derecho Agrario, elaborado para llevar la justicia social al campo.*

*Promover el desarrollo y progreso de la clase campesina marginada por centurias, se convirtió en principio y fin, la Reforma Agraria Integral estaba en marcha.*

*Han pasado varias décadas desde entonces y ahora nos encontramos con una sociedad transformada en virtud de múltiples factores, la explosión demográfica, el avance de las ciencias, el imperio de la tecnología, entre otros, de tal manera que las necesidades se han multiplicado, presentándose un cuadro de complejidad creciente.*

*En la realización de una empresa de la magnitud de la Reforma Agraria, a la vez que logros y aciertos, se dan errores y defectos. Señalar y corregir estos últimos, debe ser tarea permanente, sobre todo de los jóvenes profesionales egresados de la Facultad de Derecho, que encontrarán en el servicio a los campesinos de nuestra Nación, la consecución de sus más nobles ideales.*

*Las inafectabilidades agrícolas y ganaderas, surgieron en razón de específicas circunstancias económico-sociales, dentro de nuestro Derecho Agrario.*

*El transcurso del tiempo, el apremio de miles de campesinos carentes de tierras, han puesto a discusión la subsistencia o la desaparición de las inafectabilidades.*

*Es aquí, donde algunos de los postulados del Derecho Agrario, aparecen obsoletos en el momento presente. Esto, lejos de desanimarnos,*

*debe ser estímulo para seguir adelante en una constante búsqueda de soluciones a los problemas campesinos.*

*Al abordar su estudio, las analizo de acuerdo con la doctrina, exponiendo fallas y posibles soluciones, sin pretender haber llegado a la correcta y última solución del problema, sino muy por el contrario, considerando mis conclusiones un simple ensayo jurídico, que ha despertado en mi mente el deseo de avocarme al apasionante estudio del Derecho Agrario.*

*Dadas las limitaciones en un trabajo como el presente, no me extendi en el estudio del tema, en la forma deseada, para abarcar todos los aspectos. Quede constancia eso si, de que en lo tratado vertí todo mi entusiasmo.*

*En un intento de valoración pragmática, dedico una parte del estudio, a la aportación de cifras y estadísticas referidas al Estado de Veracruz.*

*Está a la consideración de ustedes Honorables Miembros del Jurado, esta tesis con aciertos y defectos, pero realizada con mi más acendrada vocación, espero benevolencia en su juicio.*

**EL Sustentante.**

**CAPITULO I**  
**ANTECEDENTES HISTORICOS**

## ***La Propiedad como Función Social***

### **a).—*Epoca Pre-Colonial***

El tema de estudio de este trabajo, lo inicio con los antecedentes históricos, de sobra conocidos.

Abordaré uno de los problemas seculares en el desenvolvimiento del pueblo mexicano, me refiero a la propiedad de la tierra, que a través de las diferentes etapas de desarrollo de nuestra Nación y hasta el presente constituye, a no dudar, uno de los problemas que están reclamando urgente solución.

De la adecuada solución de este problema, dependerá en alto grado el continuado desarrollo armónico y progresista del país.

Del estudio de las culturas pre-cortesianas que se asentaron en el Valle de México, podemos ver que los mexicanos o mexicas, tenían un concepto diferente al tradicional romano de la propiedad con sus tres aspectos: *ius utendi*, *ius fruendi*, *ius abutendi*.

Este amplio concepto de propiedad sólo era reservado al rey, quien sí estaba en aptitud de transmitir las propiedades por donación, enajenarlas o darlas en usufructo. Las condiciones bajo las cuales el rey daba la tierra eran especiales y, generalmente, favorecía a los miembros de la familia real, bajo la condición de transmitir las a sus hijos, hecho que dio lugar a los mayorazgos.

Si el rey donaba la propiedad a un noble sin la condición de transmitirla a sus descendientes, éste podía enajenarla o donarla, sin ningún límite excepto el de transmitir las a los plebeyos.

Los reinos de la triple alianza estaban formados por tribus venidas del norte. Estas al ir ocupando los territorios elegidos y establecerse,

operaban de la siguiente manera: los diferentes grupos del mismo origen se reunían en pequeñas secciones, sobre las que edificaban sus hogares, a la vez que se apropiaban las tierras necesarias a su subsistencia. Estas secciones, constituían los llamados Chinancalli o Calpulli, que según Alonso de Zurita, significaba "barrio de gente conocida o linaje antiguo" y a las tierras que le pertenecían se les llamaba calpullalli (1).

La nuda propiedad de las tierras del calpulli pertenecía a éste, pero el usufructo, a las familias que las poseían en lotes delimitados con cercas de piedras o magueyes.

Existía la condición de cultivar la tierra sin interrupción, si no se hacía así, el señor principal de cada barrio reconvenía a la familia, a los dos años consecutivos de no cultivarlas; y si al siguiente seguía igual, perdía el usufructo irremisiblemente. También existía la condición de permanecer en el barrio a que correspondía la parcela, y en caso de cambio resultaba en la pérdida del usufructo.

De ésto se infiere que sólo los descendientes de los habitantes del calpulli tenían derecho a gozar de la propiedad comunal. Las tierras libres se repartían por el señor principal entre las familias nuevamente formadas.

La pequeña propiedad de los indígenas estaba constituida por las tierras del calpulli. No hay datos sobre la existencia de las parcelas, las cuales estaban separadas por cercas lo cual nos da una idea de que el goce y el cultivo de una parcela se venía a constituir en una verdadera propiedad privada condicionada a no enajenarla, los derechos del barrio sólo se aplicaban a las tierras vacantes e incultas.

Había otra clase de tierra común a todos los habitantes del pueblo, eran las llamadas altepletalli, destinadas a los gastos públicos y pago de tributo. Eran labradas por todos los trabajadores y se parecen mucho a los ejidos de los pueblos españoles (2).

Grandes extensiones de tierra estaban destinadas al sostenimiento del ejército en campaña y otras a sostener los gastos del culto. Eran propiedad, puede decirse de instituciones, el ejército y la clase sacerdotal.

Los grandes latifundistas de entonces eran el rey, los nobles y los guerreros. Sin embargo, la propiedad de sus tierras solo era transmisible entre ellos mismos, quedando fuera del comercio, acentuando las diferencias de clases.

Para diferenciar los diversos géneros de propiedad, se valían de vocablos referentes a la calidad de los poseedores, por ejemplo:

- Tlatocalalli — Tierra del rey.
- Pillalli — Tierras de los nobles.
- Altepetlalli — Tierras del pueblo.
- Calpullalli — Tierras de los barrios.
- Mitlchimalli — Tierras para la guerra.
- Teotlalpan — Tierras de los dioses.

Por medio de colores y en mapas especiales, estaban estas tierras perfectamente delimitadas.

Se ignora el sistema de medidas agrarias que utilizaban, pero según Orozco y Berra, la llamada ectácatl vara de medir; equivalía a tres varas de Burgos, o sea a dos metros 514 milímetros

Estos mapas eran tomados en cuenta por los magistrados indígenas para fallar en los litigios a propósito de tierras. Más tarde los jueces españoles los tuvieron en consideración para decidir en negocios de tierras, ya que muchos pueblos de indios fueron confirmados por los reyes españoles en la propiedad que disfrutaban con arreglo a estos mapas anteriores a la conquista.

#### b).—*Epoca Colonial.*

Por el derecho de conquista, los españoles se apoderaron de las tierras dominadas por los reinos indígenas. No obstante, una vez terminada la conquista, los españoles se preocuparon por el aspecto legal de las tierras conquistadas y al efecto invocaron la intervención del Papa Alejandro VI, ya que los Papas fundaban su poder, sobre todo el mundo, en las falsas decretales de Isidoro. (3) Como entonces se consideraba que el Papa tenía la representación de Dios sobre la Tierra y como Dios, se decía, es el dueño del Universo, al Papa corresponde la distribución de los dominios territoriales. (4)

El Padre de las Casas y otros teólogos dicen que el Papa sólo dio a los Reyes Católicos la facultad de convertir a los indios a su religión, pero no el derecho de propiedad sobre sus bienes. Por su parte Solórzano opina "Lo que se ha querido poner en duda, es qué clase de dominio se quiso conceder (por la bula de Alejandro VI) a los Reyes Católicos y sus

sucesores en los Reinos de Castilla y de León: Porque según graves autores dicen, que solo el cuidado de la predicación, conversión y protección general de los indios y que fuesen como sus Tutores y Curadores, para que se conservasen en paz y buena enseñanza, después de reducidos y convertidos con prohibición de que otros reyes ni príncipes no se pudiesen mezclar en esto: pero no para que ellos privasen a los que tienen las Indias ni les tomasen sus provincias, haciendas, señoríos si no es en caso de que cometiesen excesos por donde mereciesen ser develados” (5).

Analicemos la bula en sí, la cual en su parte conducente dice: Así que todas sus islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la primera línea hacia el Occidente y Mediodía que por otro Rey o Príncipe Cristiano, no fueren actualmente poseídas hasta el día del Nacimiento de nuestro Señor Jesucristo próximo pasado del cual comienza el año presente de mil cuatrocientos noventa y tres cuando fueron por vuestros mensajeros y capitanes halladas algunas de dichas islas; por la autoridad del Omnipotente Dios a Nos, en San Pedro concedida y del Vicariato de Jesucristo que ejercemos en las tierras con todos los señoríos de ellas; Haciendas, Fuertes, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asignamos a Vos y a los Reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores: y hacemos, constituimos y deputamos a Vos, y a los hijos vuestros herederos y sucesores, señores de ellas con libre lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción” (6).

Solórzano opina que cualquiera que sea la interpretación genuina que deba darse a estos documentos, es evidente que el Papa no tenía derecho alguno para disponer del Continente descubierto; así, pues, como documentos jurídicos no tienen valor alguno no obstante de que se citan diversos precedentes (7).

Silvestre Moreno Cora: “El hecho es que los soberanos de Castilla y Aragón se apropiaron las tierras que poseían los pueblos sometidos a sus armas en virtud del derecho de conquista aceptado como legítimo en aquellos tiempos cuando se ejercía en tierras infieles; y que a este título unieron el de primeros ocupantes en aquellas comarcas incultas y desiertas y sólo recorridas por tribus nómadas y salvajes”. Estos derechos, que algunos podrán tener como ineficaces según las ideas modernas, recibieron la sanción del tiempo y se vieron robustecidos por una posesión no interrumpida en el transcurso de tres siglos. La prescripción es una institución no sólo de derecho civil, sino también de derecho de gentes. Sigue

Moreno Cora: "Aun cuando no exista título especial de adquisición, y aunque se pueda probar que la toma de posesión primitiva fue fruto de la violencia y de la violación del derecho, sin embargo, si la posesión pacífica ha durado un tiempo bastante largo para que los habitantes hayan reconocido la estabilidad y la necesidad del nuevo orden de cosas, deberá admitirse que el transcurso del tiempo ha legalizado los hechos" (8).

Los Reyes Católicos después de consultas, estuvieron y llegaron a la conclusión de que la bula constituía el título de propiedad sobre las Indias. A tal efecto redactaron una carta "para que se leyese e intimase a los indios antes de llegar a hacerles daño ni guerra alguna". En ese documento se les advertía que tenían la concesión de sus tierras y de convertirlos a la religión católica y que quien les había dado tal concesión era cabeza de todo el Linaje Humano, doquier que los hombres viviesen y estuviesen y de cualquier ley, secta o creencia: porque Dios les había dado todo el mundo por su servicio y jurisdicción" (9).

Dice Mendieta y Núñez que con base en lo anterior se ha pretendido y pretenden considerar algunos autores que toda la América correspondía en propiedad privada a los citados reyes; por otra parte hay que tener en cuenta que, de acuerdo con la división que hace Gregorio López en la Glosa 4 de la Ley I, Título 17, Partida 2, el patrimonio real se encontraba constituido por tres clases de bienes: (10).

I.—Propiedades, rentas y derechos con que está dotado el Tesoro Real para subvenir a la administración, orden y defensa del reino.

II.—Propiedades, rentas y derechos con que está dotada la Casa Real para sus gastos.

III.—Bienes que el Rey posee como persona privada, por herencia, donación, legado, compra u otro cualquier título que le sea propio y personal.

Los bienes de la primera clase componen el Patrimonio del Estado (patrimonio de la Corona).

Los de la segunda, forman lo que se llama el real patrimonio.

Los de la tercera, el patrimonio privado del rey.

En el caso de los territorios de las Indias, considerado según los usos del tiempo como una donación, parece que debe tenerse a estos territorios dentro de la tercera categoría, o sea, como una propiedad privada de los monarcas. Y en efecto, los Reyes dispusieron siempre de los territorios de Indias como de cosa propia y en más de una de sus cédulas de-

clararon ser de su propiedad particular, no obstante, en otras hablan de los territorios como pertenecientes a la corona real y en otras a su real patrimonio.

Como se ve existe confusión al respecto, es importante por tanto, dejar claramente definido este asunto, ya que en nuestros días como quiera que se ha pretendido derivar de la propiedad de los reyes españoles sobre el territorio de Indias, determinados derechos para la República Mexicana (11).

Nos dice Mendieta y Núñez que las contradictorias cédulas reales, no pueden servir de apoyo a la llamada teoría patrimonialista del Estado, que considera las tierras de Indias como propiedad privada de los reyes. La bula de Alejandro VI, no dio a éstos únicamente la propiedad de las tierras, sino al propio tiempo, les otorgó la "Soberanía y Jurisdicción"; así, pues, en la realidad de las cosas, esta propiedad no es idéntica a la que un individuo pudiera tener sobre un inmueble.

Y desde otro punto de vista —Mendieta y Núñez—, por más que el descubrimiento de América se haya realizado con fondos de los Reyes Católicos y por más que la conquista y la dominación de los pueblos indígenas se llevara a cabo con fondos de particulares, ese descubrimiento, conquista y dominación, no pueden ser considerados como hechos de orden privado; entran, forzosamente, por su naturaleza misma, dentro del derecho público. Las Indias constituyeron, en realidad, un reino gobernado por virreyes, es decir, por personas que hacían las veces de los reyes de España, no por simples administradores de bienes particulares y en este concepto, cuando los reyes otorgaban o vendían una extensión de las nuevas tierras a algún particular, se reservaban siempre la soberanía y la jurisdicción sobre las mismas como derecho intransmisible por una simple enajenación o donación. Obraban, por tanto, más que como propietarios, como gobernantes.

*Reparto de Tierras.*—Durante la conquista, inmediatamente después de que se lograba someter a un pueblo indígena, el botín se repartía entre capitanes y soldados en proporción, haciéndose otro tanto con las tierras y tributos. Las Leyes de Partida eran base legal para estos repartos.

Terminada la conquista, a los conquistadores se les asignaron tierras y número suficiente de indígenas, con la finalidad de que se les instruyese en la religión católica, lo que sucedía en verdad es que eran aprovechados para las labores de explotación de los campos que les hubiesen toca-

do en el reparto. Por ejemplo, sabemos que a Cortés se le concedieron extensos territorios y toda clase de derechos sobre los habitantes de los mismos, en retribución a los servicios prestados.

Posteriormente, con el fin de propiciar la colonización de los nuevos territorios, se repartieron grandes extensiones de tierras a título de simple donación. Existe la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad dada el 18 de junio de 1513, veamos lo que a la letra dice: "Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos: es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el gobernador de la nueva población les fuesen señalados, haciendo distinción, entre escuderos y peones y los que fueren de más grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios para que cuiden de la labranza y crianza" . . . (12) todos los repartos hechos conforme a esta ley, recibieron el nombre de mercedadas, en virtud de que para legalizarse, requerían de una confirmación por disposición real que se llamaba merced.

Simultáneamente, se realizaba la fundación de pueblos españoles, lo que completaba la colonización. Estas fundaciones se basaban en las Ordenanzas de Población, las cuales disponían la colonización de los territorios conquistados por la iniciativa de los particulares.

De acuerdo con ésto, los gobernadores de las nuevas provincias, celebraban con las personas más capaces, capitulaciones o convenios, por los cuales se comprometían a poblar determinados territorios.

Las Ordenanzas seguían a los usos españoles, por lo que respecta a la traza del pueblo: se reservaba una extensión para dehesas y ejidos, otra para propios, (gastos particulares), el resto se dividía en cuatro partes, a saber: una para el que había obtenido la capitulación, las tres restantes, para repartir suertes iguales entre los pobladores.

Por lo que respeta a medidas agrarias, en la Ley de Distribución y Arreglo de la Propiedad de 1513, se establecían las medidas a que estaban sujetos los repartos: "y porque podía suceder que al repartir las tierras hubiese duda en las medidas, declaramos que una peonía es solar de cincuenta pies de ancho y ciento de largo, cien fanegas de tierra de labor de trigo o de cebada, y diez de maíz dos huebras de tierra para huerta, y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas, y veinte ca-

bras. Una caballería es solar de cien pies de ancho y doscientos de largo, y de todo lo demás como cinco peonías". (13)

En la Recopilación de las Leyes de Indias, se puede ver que se precisaron más estas medidas, detallándose lo que deberían recibir los soldados o peones.

Las primeras ordenanzas aclaratorias sobre la materia, fueron las del Virrey Antonio de Mendoza en 1536 pero desgraciadamente no se conservaron, por lo que no han llegado a ser conocidas en su totalidad. Por un fragmento publicado por don Mariano Galván sabemos que se mandó hacer una vara y se ordenó que esa vara fuese la unidad de las medidas de longitud, y con arreglo a ella se designó la extensión de una caballería de tierra. De acuerdo con esos datos, en la época del Virrey de Mendoza una caballería estaba constituida en total, comprendiendo el solar, la tierra para labranza, y demás, por setenta y tres mil setecientas veintiocho varas cuadradas, y una peonía, se constituía como con la quinta parte de la extensión apuntada.

Treinta y cinco años después de haberse expedido las ordenanzas del Virrey Mendoza, el Virrey Gastón de Peralta, Marqués de Falces, las revisó y adicionó apoyándose en las siguientes consideraciones: "Que por cuanto los Señores Virreyes que han sido de esta Nueva España, y la Real Audiencia en el tiempo que gobernó; y aún por S. E. mismo, habían proveído y hecho mercedes de una gran cantidad de sitios y estancias, así para ganados mayores, como para ganados menores, y demás merced de tierras y caballerías, sin estar en el todo declarado el orden y fundamento que había de guardarse en centrar, amojonar, y medir y dar posesión de dichos sitios, se hacía necesario y conveniente recordar el cumplimiento de las dichas ordenanzas". (14)

Es decir se repitieron los preceptos de las ordenanzas que tampoco definieron con claridad las cuestiones relativas a mediciones de terrenos, hasta que el Virrey don Alvaro Manrique expidió una ordenanza que aclaró en definitiva los puntos oscuros de las anteriores, siendo las medidas agrarias que se tomaban como base para hacer la distribución de las tierras, las siguientes:

Caballería de tierra: figura un paralelogramo de ángulos rectos. Extensión: mil ciento cuatro varas de largo por quinientos cincuenta y dos de ancho. Superficie: seiscientos nueve mil cuatrocientas ocho varas cuadradas. Equivalencia: cuarenta y dos hectáreas setenta y nueve áreas, cincuenta y tres centiáreas.

Fanéga de sembradura para maíz.—Figura un paralelogramo de ángulos rectos. Extensión: trescientas setenta y seis varas de largo por ciento ochenta y cuatro de ancho. Superficie: cincuenta mil setecientas ochenta y cuatro varas cuadradas. Equivalencia: tres hectáreas, cincuenta y seis áreas, setenta y tres centiáreas.

Suerte de tierra.—Equivale a la cuarta parte de una caballería. Figura: un paralelogramo de ángulos rectos. Extensión quinientas cincuenta y dos varas de largo por doscientas setenta y seis de ancho. Superficie: ciento cincuenta y dos mil trescientas cincuenta y dos varas cuadradas, o sean diez hectáreas, sesenta y nueve áreas y ochenta y ocho centiáreas

Solares de tierra para casas, molinos y ventas. Figura: un cuadrado. Extensión: cincuenta varas por lado. Superficie: dos mil quinientas varas cuadradas. Equivale a diecisiete áreas y cincuenta y cinco centiáreas.

Sitio de Ganado Mayor.—Figura: un cuadrado. Extensión: cinco mil varas por lado. Superficie: venticinco millones de varas cuadradas. Equivale a mil setecientas cincuenta y cinco hectáreas y sesenta y un áreas.

Criadero de Ganado Mayor.—Figura: un cuadrado; es tanto como la cuarta parte de un sitio de ganado mayor. Extensión: dos mil quinientas varas por lado. Superficie: seis millones doscientas cincuenta mil varas cuadradas. Equivale a cuatrocientas treinta y ocho hectáreas, noventa áreas y veinticinco centiáreas.

Sitio de ganado menor.—Figura: un cuadrado. Extensión: tres mil trescientas treinta y tres varas y una tercia por lado. Superficie: once millones ciento once mil ciento once varas cuadradas y una novena de vara cuadrada. Equivale a setecientas ochenta hectáreas, veintisiete áreas y once centiáreas.

Criadero de Ganado Menor.—Figura: un cuadrado; es tanto como la cuarta parte de un sitio de ganado mayor. Extensión: mil seiscientas sesenta y seis varas y dos tercios por lado. Superficie dos millones setecientas setenta y siete mil setecientas sesenta y siete varas cuadradas y siete novenas de vara cuadrada. Equivale a ciento noventa y cinco hectáreas, seis áreas y setenta y siete centiáreas.

Mensura de tierras.—Desde luego que así las caballerías como los sitios y criaderos de ganado mayor y menor, deberían tener dos de sus cuatro lados en dirección de S a W y los otros de N. a S. Todas estas superficies se medían tomando como punto de partida el centro de la figura.

Se ha dicho con exactitud, que fue en el período colonial cuando se

originó el gran problema de la injusta distribución de la propiedad agraria en nuestro país. Y contra lo que supondrían muchos, tal aserto no proviene, precisamente, de los historiadores identificados con la leyenda negra, empeñados en negar, a todo trance, la bondad de la obra civilizadora de España en sus territorios coloniales de ultramar. Por el contrario lo divulgan y repiten escritores y funcionarios españoles, familiarizados con los problemas de la administración de las Indias, y nada sospechosos de parcialidad antihispánica. (15)

Abad y Queipo, decía en alguna de sus "Representaciones ante el Rey" en vísperas de la guerra de Independencia: las tierras mal divididas desde el principio, se acumularon en pocas manos, tomando la propiedad de un particular —que debía ser la propiedad de un pueblo entero—, cierta forma individual, opuesta en gran manera a la división... y sigue: ellas (las tierras) recayeron en los conquistadores y sus descendientes... y lejos de desmembrarse las haciendas, se han aumentado de mano en mano, aumentando con ello la dificultad de sostener y perfeccionar su cultivo... Los pueblos quedaron sin propiedad, y el interés mal entendido de los hacendados no les permitió ni permite todavía algún equivalente..." (16)

El Virrey, primer Conde de Revillagigedo, al respecto decía en la "Instrucción reservada", que en las postrimerías de la época colonial dejó a su sucesor, lo siguiente: "hay varios hacendados que poseen terrenos suficientes para fundar un reino entero" (17)

El Barón Alejandro de Humboldt, por su parte dice: el suelo de la Nueva España, bien así como el de la vieja, en gran parte se halla en poder de algunas familias poderosas, que han absorbido lentamente las pequeñas propiedades particulares..." (18)

De lo anterior, se deduce, que la propiedad privada de la tierra, desde el principio de la Colonia, se fundó sobre un desequilibrio total, que fomentó por un lado el crecimiento desorbitado de la propiedad individual de los españoles, y por el otro el desposeimiento de la propiedad de los indígenas.

"Cada colono español no recibió menos de seiscientos nueve mil cuatrocientas ocho varas cuadradas de tierra de labor, además de tierras para cría de ganado concedidas por sitios o criaderos, según el caso". (19)

Se ha ponderado la bondad de la legislación indiana, elaborada básicamente para proteger a los indios, de los excesos de los españoles, sin embargo cabe recordar, que si bien tales leyes era acatadas, nunca se cumplían.

En las postrimerías de la época colonial, sólo había en la Nueva España tres clases de propiedad y tenencia de la tierra: la gran propiedad de españoles y criollos, las grandes extensiones del clero y las pequeñas propiedades de los pueblos y comunidades indígenas. No existían términos medios entre estas tres formas de tenencia, aunque en algunas regiones, y sólo esporádicamente, se haya conocido la pequeña propiedad individual. (20)

Todo esto preparaba el desarrollo ulterior de los acontecimientos en la evolución de la propiedad en el agro mexicano. Como se verá en la época independiente, en que se vino a consolidar el latifundio, que absorbió la propiedad llamada de manos muertas de las comunidades de indios y de todas las corporaciones.

En resumen durante la época colonial, no existió, ni se desarrolló la pequeña propiedad.

Tan es así, que el ideólogo del Partido Liberal el Dr. José María Luis Mora, proponía al estudiar la desamortización de los bienes eclesiásticos, así como de los pertenientes a las corporaciones, que las tierras de aquéllas, se adjudicasen mediante censos, a sus arrendatarios, o se arrendasen, si no lo estaban, a cambio de rentas moderadas, para adjudicarlas, finalmente a sus usufructuarios, con objeto de constituir la pequeña propiedad del agro, a costa de la gran propiedad latifundista. (21)

### c).—*Epoca Independiente.*—

El ideal de la pequeña propiedad floreció entre la generación liberal y no podía ser de otro modo, de acuerdo con las lecturas de los economistas ingleses y de los filósofos franceses. Era también producto este ideal de la pequeña propiedad, de la admiración que profesaban los liberales a las instituciones reglamentarias de la propiedad, y al desarrollo progresista de los Estados Unidos de Norteamérica.

Los ideólogos de la Reforma, sabedores de los grandes males que a la Nación acarreaban el acumulamiento de la propiedad de la tierra por parte del Clero y las corporaciones, estaban concientes de la necesidad de destruir estas grandes propiedades. Sin embargo no sabían realmente qué harían con ellas, una vez arrebatadas a sus poderosos detentadores.

Entonces surgió como idea exótica proveniente del liberalismo europeo, la pequeña propiedad individual, que vendría a ser panacea a nuestros seculares males en materia de posesión agraria, para fomentar el desarrollo económico del país.

A la consumación de la Independencia, el país se encontraba en unos lugares muy poblado y en otros casi desierto.

En los lugares más poblados, se presentaba bien delimitado el problema agrario, pues quedaron muchos pueblos de indios, completamente encerrados entre latifundios de particulares y latifundios de propiedad de la Iglesia, que no podían sostener a sus respectivas poblaciones con el producto de sus tierras.

Por tanto el problema presentaba dos aspectos: 1o. Defectuosa distribución de tierras; 2o. Defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio. Los gobiernos post-independientes atendieron al segundo aspecto, suponiendo que lo que el país requería era una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio y a la vez población europea que lavantase el nivel cultural de la indígena. (22)

Al efecto se dictaron leyes sobre colonización, siendo la primera, la Orden dictada por Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821, concediendo tierras a los militares del ejército de las tres garantías. La Junta Nacional Instituyente, emitió el Decreto de 4 de enero de 1823, que estimulaba la colonización con extranjeros ofreciéndoles tierras para que se establecieran en el país.

La disposición más interesante de éste decreto de Iturbide, es la contenida en el artículo II que constituye un antecedente preciso del principio de desamortización y señal inequívoca de que el primer gobierno independiente de México estimaba que el latifundismo era uno de los principales problemas: "Debiendo ser el principal objeto de las leyes en todo gobierno libre, dice el artículo, aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomará el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley para procurar que aquellas tierras que se hallen acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no puedan cultivarlas, sean repartidas entre otras, indemnizando al propietario su justo precio a juicio de peritos". (23)

El 14 de Octubre de 1823 se dictaron otras disposiciones sobre la materia en un decreto que se refiere a la creación de una nueva provincia que se llamaría Istmo con capital Tehuantepec. Esta se dividiría en tres partes para efectos de su reparto, la primera destinada a los militares, pensionistas y cesantes, la segunda se repartiría entre capitalistas nacionales y extranjeros que se establecieran en el país, la tercera sería repartida por las diputaciones provinciales en provecho de los habitantes que carecieran de propiedad.

La primera ley general que se expidió a este respecto, es la del 18 de agosto de 1824, importante porque demuestra que el Gobierno estimaba ya como dos grandes males el latifundio y la amortización. Se ordenaba que se repartieran los baldíos entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional, prefiriéndose a los mexicanos. "Art. 12.—No se permitirá que se reúna en una sola mano como propiedad más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de abrevadero. Art. 13.—No podrán los nuevos pobladores pasar su propiedad a manos muertas".

El 6 de abril de 1830, el Congreso expidió otra ley sobre colonización, en la que ordenó se repartiesen tierras baldías entre las familias extranjeras y mexicanas que quisieran colonizar los puntos deshabitados del país.

El 4 de diciembre de 1846, don José Mariano Salas expidió un reglamento sobre colonización. Se ordenaba el reparto de tierras baldías según las medidas agrarias coloniales; pero al sitio de ganado mayor se le señaló una extensión de ciento sesenta y seis varas y dos tercias por lado.

El 16 de febrero de 1854, el Presidente Santa Ana expidió una ley general sobre colonización. Se nombraba a un agente en Europa a fin de que fomentara la colonización por inmigrantes. A los colonos se les señalaron cuadros de tierra de doscientas cincuenta varas por lado. (24)

Teóricamente, nos dice Mendieta y Núñez, las leyes de colonización eran buenas; los legisladores parece que se hicieron la siguiente reflexión: en algunos lugares del país hay exceso de tierras baldías y falta de pobladores; en otros, al contrario, provocando una corriente de inmigración de los puntos en que hay exceso de pobladores a aquellos en que faltan, se logrará un perfecto equilibrio y la solución del problema agrario.

Pero en la práctica, las leyes de que hacemos mérito fueron completamente ineficaces; lo fueron porque al dictarlas no se tuvieron en cuenta las condiciones especiales de la población rural mexicana ni las que por el momento guardaba el país.

Puede decirse que las leyes sobre colonización expedidas en ese período no fueron conocidas por los pueblos indígenas, porque los medios de comunicación eran dilatados y difíciles, porque la mayor parte de dicha población no sabía leer y escribir, porque las revoluciones y los frecuentes cambios de gobierno y de régimen hacían inconsistentes las

disposiciones legales y retrasaban o anulaban su publicación, por último aún suponiendo que hubiesen sido conocidas por toda la población indígena, no la beneficiaron porque contradecían palmariamente su idiosincracia. El indio se diferencia por su carácter, esencialmente, de las razas europeas, el indio vive y muere en la miseria, pero en el pueblo de su nacimiento al que se halla ligado por muchos lazos: la devoción al santo patrono de su pueblo, las costumbres, las deudas, que en la época eran compromisos del peón hacia el hacendado, contraídas en la tienda de raya y que pasaban de padres a hijos formando una verdadera generación de esclavos de la tierra, etc. El indio de México Independiente, se caracteriza por su apatía y por su arraigo a la tierra en donde ha nacido; era necesario mejorarlo en su medio y no dictar leyes encaminadas a sacarlo bruscamente de él.

Durante el período en que se dictaron las leyes de colonización y en virtud de su misma inutilidad el problema agrario continuó desarrollándose. Los pueblos de indios no recuperaron las tierras perdidas ni obtuvieron otras que mejoraran sus circunstancias. La decadencia de su pequeña propiedad, que al iniciarse la Independencia era ya muy marcada, continuó acentuándose al amparo de los frecuentes desórdenes públicos. (25)

Si a fines de la época colonial, los bienes de la Iglesia ya eran cuansos, a partir de la Independencia continuaron acrecentándose.

Según cálculo del Dr. Mora, hasta fines del año de 1832, se valúan en alrededor de \$179.163,724.00. Los divide en productivos e improductivos y calcula a los primeros un capital de \$149.131,860.00 con renta de 7,456,593.00, a los segundos (iglesias, alhajas, pinturas, etc.) un valor de \$30.031,894.00. Al respecto el licenciado Pallares consirera que este es el cálculo más minucioso que se ha hecho sobre el valor de los bienes eclesiásticos. (26)

Mientras tanto la situación económica del país empeoraba cada día a consecuencia de la amortización eclesiástica.

Es en este momento histórico, cuando surge el inevitable enfrentamiento entre la Iglesia y el Estado, abarcando la lucha todo el ámbito nacional.

Es posible que hoy, vistos los acontecimientos desde la lejanía del tiempo, no nos percatemos plenamente del gran valor y decisión que

llevaron a la generación liberal, no sólo a enfrentar el enorme poder eclesiástico, sino a transformar desde sus cimientos el sistema económico y social de México.

Se dicta la Ley de Desamortización el 25 de junio de 1856, dispone dicho canón, que las fincas rústicas y urbanas, propiedad de corporaciones civiles o eclesiásticas, se adjudiquen a los arrendatarios. A la vez incapacita a las mismas corporaciones para adquirir bienes raíces o administrarlos. Se incluía en dicha disposición a todas las corporaciones, entendiéndose por tales: todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y, en general, todo establecimiento y fundación que tenga el carácter de duración perpetua o definida.

El artículo 3 de la Ley comprendió, desafortunadamente, a las propiedades de los pueblos de indios, conocidas como tierras de repartimiento o comunales. El Reglamento de dicho Ordenamiento de 25 de junio de 1856, en su artículo II, comprendió de manera expresa y categórica a las comunidades de indígenas.

Por desgracia, los resultados de la desamortización fueron contraproducentes, ya que el latifundismo renació más pujante y agresivo, ahora en manos de laicos.

Las medidas protectoras de los indígenas resultaron insuficientes o inútiles, pues las comunidades fueron despojadas de los bienes que habían logrado escapar de la voracidad de los conquistadores y del clero, provocándose con ello alzamientos de campesinos en diversas regiones del país.

El 12 de junio de 1859 se expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, disponiendo que todos los bienes y las haciendas que pertenecían al clero entraran al dominio de la Nación. Se estatuyó la separación de la Iglesia y el Estado.

La Constitución Política de 5 de febrero de 1857 elevó a categoría constitucional la Ley de 28 de junio de 1856.

Durante el Porfiriato, el latifundismo llegó a su máxima expresión, unos cuantos hacendados se repartían la mayor parte del territorio nacional, mientras que el campesinado se convertía en una nueva especie de siervos de la gleba como en la Edad Media.

Observando panorámicamente el problema de la tenencia y uso de la tierra, durante esta época, nos damos una idea aproximada del estado

de cosas imperante. En el año de 1900, en todos y cada uno de los Estados de la República no había menos de un 88.2% de jefes de familia sin tierra referidos a la población rural en cada entidad federativa. Pero aún más, en 27 Estados el porcentaje de jefes de familia sin tierra ascendía a más de 95%. El coeficiente máximo de latifundismo se encontraba en los Estados de México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Chihuahua, donde casi el 100% de familias campesinas carecían de tierra.

Ante una situación de tal naturaleza, era lógico y natural, que se desembocara en una crisis social, resultante del desequilibrio de fuerzas operante en un momento dado en ese conglomerado social, y este resultado no podía ser otro, que el estallido a nivel nacional de la Revolución Mexicana, que no fue otra cosa, sino la liberación de las hambres, las angustias, los odios, acumulados por los campesinos durante un largo período de miseria y opresión.

d).—*Epoca Revolucionaria.*—

Constituye el estudio de las causas de la Revolución Mexicana de 1910, motivo de apreciación, que indica hasta que punto es importante, el problema de la tenencia de la tierra, en un país como el nuestro, en donde por principio de cuentas, las tierras laborables son escasas y donde el número de campesinos sin ellas, se multiplica día con día.

La mayor parte de los tratadistas de nuestro máximo movimiento social-económico y político, están de acuerdo en señalar la concentración de la tierra en unas cuantas manos, como la principal causa del estallido de 1910.

Siguiendo a Basave y del Castillo Negrete se puede decir:

‘Lo que ha interesado al fin a la masa popular en la Revolución, no ha sido una mera aspiración política. Tras ella han percibido los campesinos otra cosa y es en último resultado un afán de satisfacer una ambición, siempre acariciada por ellos: ser propietarios; volver a serlo los que han sido despojados por vecinos poderosos, y que más o menos cubrieron sus despojos con las formas legales’. (27)

En efecto, el zapatismo que en unión con el villismo sería el representativo más auténtico de el pueblo en el movimiento revolucionario, nos da un enfoque de lo que las masas campesinas esperaban de ese movimiento social.

Culminación del movimiento revolucionario lo es el Congreso Cons-

tituyente de Querétaro, y la promulgación de nuestra Carta Magna, que marca un avance muy significativo en todo el mundo, al incluir un capítulo de política social, condensado en los artículos 27 y 123.

Marca el inicio, la Constitución de 17, de la Reforma Agraria, como quedó sentado en el artículo 27, dando así curso a las legendarias aspiraciones del pueblo mexicano, reafirmando con esto una de las conquistas más nobles y sentando las bases para la plena realización de la justicia social.

Los mártires y los héroes de nuestro movimiento social de 1910, que junto con el gran número de campesinos anónimos caídos en el campo de batalla, formaron el tributo de sangre que el pueblo mexicano tuvo que pagar, para lograr el avance histórico y las conquistas que hoy son palpables, formaron la avanzada social.

Es oportuno hacer mención del Plan de Ayala expedido el 28 de noviembre de 1911, que concreta y sintetiza las demandas de tierra de los campesinos. Este Plan fue la bandera del Ejército Libertador del Sur, comandado por Emiliano Zapata y se puede decir que la tesis que sustenta, es la misma que más tarde recoge y consagra el artículo 27 Constitucional, considerando que la Ley de 6 de enero de 1915 estructura la esencia de la Reforma Agraria. No en balde el grito de Tierra y Libertad fue recogido por los campesinos de toda la Nación.

## APENDICE DEL CAPITULO I

- 1.—Alonso de Zurita, "Breve y Sumaria Relación, en Nueva Colección de Documentos para la Historia de México, Pág. 106.
- 2.—Orozco y Berra, Historia Antigua y de la Conquista de México. Tomo I, México, 1880.
- 3.—Pallares, Legislación Federal Complementaria del Derecho Civil Mexicano, Introducción, México, 1897.
- 4.—Solórzano, Política Indiana, Tomo I, Págs. 101. Ed. Cía. Ibero Americana.
- 5.—Solórzano, Op. Cit.
- 6.—Cedulario de Puga, México MDLXIII.
- 7.—Solórzano, Op. Cit.
- 8.—Moreno Cora, Las Leyes Federales Vigentes Sobre Tierras, Bosques, Aguas, Ejidos, Colonización y el Gran Registro de la Propiedad, México 1910, Pág. 14.
- 9.—Solórzano, Op. Cit.
- 10.—L. Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, Ed Porrúa, México, 1966.
- 11.—L. Mendieta y Núñez, El Sistema Agrario Constitucional, Ed. Porrúa, México, 1966.
- 12.—Cedulario de Puga, Op. Cit.
- 13.—Cedulario de Puga, Op. Cit.

- 14.—Galván Rivera, Ordenanzas de Tierras y Aguas, México, 1844.
- 15.—Jesús Silva Herzog. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Segunda Edición Actualizada. Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- 16.—Manuel Abad y Queipo, en Obras Sueltas de José María Luis Mora.
- 17.—Jesús Silva Herzog, Op. Cit.
- 18.—Alejandro de Humboldt, Ensayo Político Sobre el Reino de la Nueva España, en Silva Herzog, Op. Cit.
- 19.—L. Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, Ed Porrúa, México, 1966.
- 20.—Alejandro Rea Moguel, México y su Reforma Agraria Integral, México, 1962.
- 21.—José María Luis Mora, México y sus Revoluciones, París, Librería Rosa 1936.
- 22.—L. Mendieta y Núñez, Op. Cit.
- 23.—Francisco F. de la Maza, Código de Colonización, Citado por Lucio Mendieta y Núñez en Op. Cit.
- 24.—Obra de Wistano L. Orozco, citado por L. Mendieta y Núñez, Op. Cit.
- 25.—Lucio Mendieta y Núñez, Op. Cit.
- 26.—José Ma. Luis Mora, citado por Mendieta y Núñez, Op. Cit.
- 27.—Basave y del Castillo Negrete Carlos, Política Nacional Agraria, Publicado por el Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas en su "Colección de Folletos para la Historia de la Revolución Mexicana".

**CAPITULO II**  
**LAS INAFECTABILIDADES**

a).—*Concepto de Derecho Agrario.*

*Su ubicación.—*

Para emprender un estudio sobre materia agraria, es necesario precisar el concepto de Derecho Agrario.

Diversos autores examinan doctrinalmente la extensión del término “agrario”, derivado del latín agrariu, a su vez, de ager que significa campo que por lo consiguiente, designa todo lo relacionado con el campo.

Derecho Agrario, vendría a ser dentro de tan amplio significado, el estatuto del campo, esto es todo lo que se refiere a las normas legales que reglamentan toda relación jurídica, cuyo objeto es la tierra como propiedad, o bien como fuente económica de carácter agrícola, dándole a este carácter su más amplio significado, es decir, ya sea que se refiera a la explotación de la tierra misma, o bien de todo lo que se relacione con ella, como son toda clase de industrias conexas con esa explotación.

La tierra, para ser bien explotada, requiere que la posesión y la propiedad de la misma, se hallen debidamente garantizadas, al mismo tiempo que los grupos humanos convenientemente distribuidos sobre ella.

Señala Dumeyer: “La producción agraria consiste en crear vegetales o animales, de tal modo que lo que se entiende comunmente por agricultura es el complejo de ciertos trabajos para crear seres orgánicos, vegetales o animales, o cosas directamente derivadas de estos seres orgánicos, o crearlos principalmente con el auxilio de la fuerza generadora de la tierra, sea como medio para el desenvolvimiento de esa fuerza o como base habitual del productor. (1)

En concepto de Miendieta y Núñez, no sólo debe comprenderse el cultivo de vegetales, sino también el simple aprovechamiento de los pro-

ducidos espontáneamente por la tierra, cuando se hace de una manera sistemática.

### *El Contenido del Derecho Agrario.—*

El concepto y el contenido del derecho agrario se delimita, concretándolo a las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas referentes a la propiedad rústica, a la agricultura, a la ganadería, a la silvicultura, aprovechamiento de las aguas, crédito rural, seguros agrícolas, colonización y planificación agraria. En concordancia con esto, el Derecho Agrario, se ocupa de normar las relaciones jurídicas derivadas de los múltiples aspectos de lo agrario, que acabamos de enumerar.

### *Diferentes Definiciones del Derecho Agrario.*

Giorgio de Semo define el Derecho Agrario como la rama jurídica de carácter prevalentemente privado, que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura. (2)

Arcangelli apunta: “Se entiende por Derecho Agrario la totalidad de las normas, ya sean de Derecho Privado o de Derecho Público que regulan los sujetos, los bienes, los actos y las relaciones jurídicas pertenecientes a la agricultura. Mendieta y Núñez tacha esta definición como carente de unidad y síntesis. (3)

Pergolesi: “El Derecho Agrario es el ordenamiento total de normas jurídicas que disciplinan las relaciones intersubjetivas derivadas de la aplicación de actividades públicas o privadas de carácter agrario”. (4) La expresión “ordenamiento total de normas”, según Giorgio de Semo, puede hacer pensar en un sistema científico y no en el conjunto de preceptos de Derecho Positivo que regulan la actividad agrícola. Por lo demás el Derecho Agrario comprende también, las normas no escritas, las costumbres que constituyen junto a las primeras una fuente jurídica muy importante. Adolece esta definición de colocar en un segundo término la norma jurídica, cuando es ella la que imprime a la actividad agrícola el carácter de pública o privada.

Carrara: “El Derecho Agrario es la totalidad de las normas que disciplinan las relaciones que se constituyen en el ejercicio de la actividad agraria”. Muy restringida y vaga la califica Mendieta y Núñez. (5)

Sisto: “El Derecho Agrario o Legislación Rural, consiste en el conjunto de normas jurídicas que se refieren principalmente a los fundos rústicos y a la agricultura”. Comprende, además, las normas relativas

a la producción del ganado (que constituye, con la agricultura, la industria rural), y la apropiación de los bienes ofrecidos gratuitamente por la naturaleza. Adolece esta definición de identificar al Derecho Agrario y la Legislación Rural.

Raúl Magaburu lo define como: "El conjunto autónomo de preceptos jurídicos que recaen sobre las relaciones emergentes de toda explotación agropecuaria, establecidas con el fin principal de garantizar los intereses de los individuos o de la colectividad derivados de aquellas explotaciones". Esta elegante definición, apunta Mendieta y Núñez no comprende todo lo que debe considerarse dentro del derecho que trata de definir, pues la concreta a las normas puramente jurídicas. El derecho en general, nunca está constituido exclusivamente por las leyes, sino también por la teoría, la doctrina, la jurisprudencia.

Bernardino C. Horne, considera que: "el Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas particulares que regulan las relaciones atinentes al trabajo, a la producción, a los bienes y a la vida en el campo". Demasiado extensa pues en el concepto de vida en el campo caben muchas cosas que no son precisamente del resorte de las relaciones jurídicas agrarias.

Se podría aceptar la definición de Giorgio de Semo, pero ella da al Derecho Agrario un carácter prevalentemente privado que no es aplicable a nuestra legislación, en que determinadas circunstancias de orden social y político obligan a imprimir al Derecho Agrario un carácter esencialmente público. Atendiendo a las carencias de las definiciones examinadas y a su adecuación a nuestra realidad nacional, Mendieta y Núñez propone una definición suficientemente general para comprender en ella el Derecho Público y el Privado y los diferentes aspectos de las relaciones jurídicas agrarias. Enuncia su definición de la manera siguiente:

"El Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola. (8)

Añade que con esta definición se logra dar una idea inicial sobre la materia suficientemente amplia y precisa. Comprende el Derecho Público y el Privado; en la palabra normas queda incluida la costumbre; introduce la doctrina y la jurisprudencia como contenido del Derecho Agrario, porque una y otra, opina, lo son de todo derecho. Luego normas y leyes se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola para comprender los dos grandes aspectos de toda cuestión agraria, la

propiedad de la tierra y su cultivo. Por lo demás la definición sólo intenta adelantar nociones para emprender sobre una base partiendo de un punto de apoyo, un estudio extenso. Es la introducción obligada de toda especulación científica. (9)

Los cuatro Aspectos de la Autonomía del Derecho Agrario.

Para llegar a ubicar el Derecho Agrario dentro del Derecho, estableciendo si es una de las ramas de éste o bien es una rama autónoma, se impone el estudio de una teoría autonómica del Derecho Agrario, que se ha desarrollado en Europa, siendo su principal exponente Giorgio de Semo, quien lo divide en cuatro aspectos, a saber:

- a) Autonomía didáctica.
- b) Autonomía científica.
- c) Autonomía jurídica.
- d) Codificación del Derecho Agrario.

a) En cuanto que nuestra materia es objeto de especial enseñanza universitaria, se admite la autonomía didáctica. Este asunto está resuelto positivamente en Italia, pues existe como estudio independiente en los programas de las facultades de Jurisprudencia. La escisión del Derecho Agrario del Derecho Civil, se operó casi desde el principio bajo el vigoroso impulso del multiforme, vasto y renovado Reglamento Jurídico de la Agricultura. (10)

Es suficiente el que una rama del Derecho se destaque con especial importancia, por su volumen y trascendencia social, para que obtenga, dentro de un plan de estudios, la autonomía didáctica.

El Derecho Agrario, se configura en México, como un complejo histórico, sociológico y jurídico. Por lo mismo su complejidad obliga a estudiarlo en una cátedra especial, separadamente de otras materias, aún cuando existan indudables nexos con ellas. Así, por ejemplo, podría estudiarse en la cátedra de Derecho Administrativo, tomando en consideración que la mayoría de las leyes que lo integran, son de ese carácter; pero en la Facultad de Jurisprudencia de la U. N. A. M., el primer curso de aquella materia está consagrado casi exclusivamente a la teoría, mientras que en el segundo, si bien se estudian ciertas leyes administrativas, la extensión de las agrarias es tal que lo llenaría todo. El Derecho Agrario es por otra parte, en muchas de sus facetas, Derecho Civil y Derecho Constitucional y es Historia del Derecho

Patrio y tiene aspectos económicos y sociológicos indudables. Entonces surge el Derecho Agrario con incontestable autonomía didáctica, ante la necesidad de examinar en conjunto, de manera sistemática, en un todo perfectamente concatenado, los diversos aspectos de las cuestiones agrarias de acuerdo con un criterio unitario que impone la naturaleza misma de la materia.

Afrontando la realidad nacional, el estudio especializado del Derecho Agrario, en nuestro País, se convierte en una necesidad de carácter científico y didáctico a la vez, pues la aplicación de tal estudio será lo único que permita dar a la Reforma Agraria, rigurosa expresión técnica y formar un todo armónico, unido por una tendencia central con las diferentes leyes y disposiciones que se refieren a la propiedad de la tierra y a las explotaciones agrícolas. (11)

#### b) La Autonomía Científica.

Esta cuestión o aspecto es resuelto favorablemente por De Semo, atendiendo a que la disciplina jurídica agraria tiene por objeto particular: "Las normas reguladores de las relaciones jurídicas relativas a la agricultura", lo que justifica plenamente que el estudio de aquellas normas y relaciones se conduzcan, "según un plan, cuyos perfiles coincidan con los límites del objeto y se inspire en la construcción sistemática de los principios que es dado extraer y formular mediante la especulación científica".

En su exposición sigue De Semo: La concreción del estudio favorecería la elaboración y el desenvolvimiento del Derecho Agrario, el cual, "por los esfuerzos metódicos de un grupo tenaz de sus cultivadores, traerá no sólo apropiada sistematización dogmática, sino también oportunas sugerencias para eventuales reformas que deben ser fruto no de empíricas determinaciones, sino por el contrario, de sabio y meditado estudio, capaz de una visión amplia y orgánica de los problemas generales y particulares. (12)

Estas ideas tan brillantemente expuestas por De Semo, son íntegramente aplicables al Derecho Agrario Mexicano, aún con mayor razón que en Italia, pues si en este país, los materiales legales del Derecho mencionado tienen que extraerse del Derecho Civil, en su parte fundamental, en nuestra Patria el Derecho Agrario tiene leyes propias que comprenden la mayor parte de la materia y que son el resultado de lejanas tradiciones jurídicas y de una evolución que siguió, a través de los siglos, bien marcada trayectoria.

La propiedad ejidal y la pequeña propiedad, adquieren características muy propias, apartándose del Derecho Civil, surgiendo perfectamente delimitadas a partir del artículo 27 Constitucional.

La doctrina y la jurisprudencia que se han venido formando en torno al derecho de propiedad de la tierra en México, forman ya acervo muy apreciable, de tal modo que la autonomía científica del Derecho Agrario, se impone, no como creación más o menos artificial de juristas, sino como resultado de antecedentes históricos, sociales y jurídicos.

c) La autonomía jurídica.

Este aspecto es considerado por Giorgio de Semo como el problema palpitante de la materia y apunta: "¿Constituye el Derecho Agrario una rama jurídica gobernada por principios orgánicos propios determinadores de normas jurídicas particulares, reguladoras a su vez de relaciones también particulares, en forma tal que la disciplina misma quede separada y distante de las pre-construidas ramas jurídicas de carácter general o especial?" (13).

La respuesta es difícil, porque, teniendo en cuenta las características prevalentemente privadas del Derecho Agrario en Italia, resulta que una contestación negativa obliga a considerar al Derecho Agrario en el Civil o en el Comercial.

La afirmación de la autonomía, conduce, contrariamente a estimar que así como del Derecho Civil surgió el Derecho Mercantil, nos encontramos ante una nueva formación jurídica, frente a otro desdoblamiento del Derecho Civil, que sería el Derecho Agrario. Para resolver este problema De Semo hace un análisis de las opiniones emitidas por reputados juristas en la "Rivista di Diritto Agrario".

De Semo cita una serie de autores que siguen la autonomía jurídica del Derecho Agrario.

De Semo llega a la conclusión de que si existe la autonomía jurídica del Derecho Agrario basándose en las consideraciones siguientes: a) El Derecho Agrario se rige por principios generales propios y tiene líneas directivas particulares. b) Cita como algo característico del Derecho Agrario la mezcla de normas de Derecho Privado y de Derecho Público y señala la mayor cantidad de estas últimas en comparación con el Derecho Civil. c) El hecho de que el Derecho Agrario, contenga normas relativas a diferentes materias, no es argumento en contra de su autonomía, ya que tiene por "objeto las relaciones pertenecientes a la producción agrícola-

la y como finalidad la tutela y el incremento de la agricultura". No porque muchas normas de Derecho Agrario se encuentren en otro cuerpo de leyes se destruye su autonomía, porque el lugar en que se encuentra una norma situada no influye en su naturaleza. El problema de la codificación del derecho agrario, lo liga con el de la autonomía jurídica, y dice que esta supone la autonomía legislativa, y que por el carácter de las normas del Derecho Agrario, éstas se prestan a ser coordinadas y orgánicamente distribuidas en un Código autónomo.

Viendo el problema, desde el punto de vista sociológico, Medieta y Núñez afirma que si en Italia se considera a la familia campesina, con características propias, en México la diferencia cultural y económica de las familias rurales se encuentra fuertemente acentuada por la disparidad de raza, frente a la familia urbana. Desde la Reforma Agraria, se presenta como condición sociológica determinante del Derecho Agrario en sus aspectos fundamentales, el hecho de que la mayor parte de las actividades agrícolas en México están en manos del indio.

En efecto, podemos atestiguar, que la legislación agraria de México, al crear el nuevo concepto del ejido, lo modeló sobre instituciones ancestrales, teniendo en cuenta que tales instituciones responden al estado actual de cultura de la mayoría de los campesinos de nuestro país. El ejido, propiedad comunal; pero con goce familiar de parcelas, goce que puede transmitirse por el jefe de familia, solamente en acto de última voluntad, no es, sino el reflejo de la mentalidad indígena. Gran parte de los sujetos del Derecho Agrario se destacan, así, con una cierta unidad sociológica. No solamente constituyen una clase económica: el proletariado del campo, que por ese solo hecho se diferencia, con características propias de las otras clases sociales en todos los países del mundo, sino que, en México además, la familia campesina requiere, por sus diferencias raciales, de lenguaje, de cultura, determinadas especificaciones legales entre las que ofrece especial interés la agraria.

d) Autonomía del Derecho Agrario desde el punto de vista económico.

Desde este aspecto, la autonomía de nuestra materia se impone por dos razones fundamentales:

La antigua actitud abstencionista del Estado frente a las relaciones económicas, ha pasado a la historia, siendo de notar como en lo que se refiere a aquellas en que predomina el interés colectivo es más acentuada

la intervención estatal. Y desde luego que la actividad agrícola, que es base de la vida humana, es ejemplo de el interés estatal actual.

El Estado, está en condiciones de conocer en un momento dado, mediante sus fuentes de información y sus recursos, las necesidades del país, sus posibilidades y las posibilidades de otros países y partiendo de estos precisos conocimientos puede y debe orientar, sistemáticamente, la explotación agrícola de la tierra, obligando, si es preciso, a los agricultores de ciertas regiones a llevar a cabo determinados cultivos necesarios y a abstenerse de otros, a fin de evitar sobreproducciones y competencias ruinosas.

En México, este interés estatal adquiere proporciones mayores, sobre todo a partir de la Reforma Agraria, porque ésta viene a transformar radicalmente nuestra economía agrícola. Mientras que el sistema anterior a ella descansaba fundamentalmente sobre las grandes haciendas, sobre el sistema de trabajo de latifundio, de la explotación capitalista, ahora, la mayor parte de la tierra está pasando a manos de los peones, de los campesinos sin patrimonio, en pequeñas parcelas —diez hectáreas en terreno de riego como máximo—, circunstancia que obliga al Estado a intervenir directa y constantemente en la organización de los ejidatarios, no solamente para todo aquello que se refiere a los cultivos, sino también al crédito indispensable a fin de hacer posibles ciertos trabajos que sólo pueden realizarse mediante la inversión de fuertes capitales. (14)

Es evidente entonces la intervención del Estado, en la organización agraria en México, y todo ello deriva en la necesidad de una adecuada legislación, para unificar las relaciones jurídicas y económicas relativas a la propiedad territorial y a la agricultura.

Por todo ello se concluye, que la autonomía del Derecho Agrario en México se justifica, basada en los antecedentes económicos, históricos y los imperativos sociológicos.

#### Ubicación del Derecho Agrario.

Es importante dilucidar la posición del Derecho Agrario dentro de las grandes ramas del Derecho y al efecto acudiremos a diversos autores.

Giorgio de Semo apunta que el Derecho Agrario tiene un carácter prevalentemente privado; pero ello no excluye el aspecto del Derecho Público que, en Italia, ofrecen ciertas leyes que se refieren a la agricultura.

No es posible, en consecuencia, clasificar, concretamente el Derecho Agrario en la gran división del Derecho Privado.

Arcangelli y Carrara llegan a la conclusión de que el Derecho Agrario se divide en Público y Privado.

Es indiscutible, que en México el Derecho Agrario, tiene un carácter eminentemente Público. El punto de partida de todo el Derecho Agrario Mexicano lo constituye el artículo 27 Constitucional. Las autoridades encargadas de tramitar los expedientes agrarios son administrativas, el mismo procedimiento es administrativo exclusivamente ante dichas autoridades y cuando se da el caso de amparo, las autoridades judiciales que conocen, son las del orden federal. (15)

El ejido, una vez entregado a los campesinos, no constituye propiedad privada en el concepto absoluto y tradicional, queda sujeto a limitaciones y modalidades. Otro es el caso de la pequeña propiedad y de la propiedad parcelaria no ejidal, también protegidas por la Constitución pero que corresponden al ámbito del Derecho Privado. Dentro del mismo quedan incluidos los contratos de carácter agrícola, como la aparcería y el arrendamiento de predios rústicos, no ejidales, de que se ocupa el Derecho Civil vigente.

Esto nos lleva a concluir, que no es posible definir el carácter del Derecho Agrario Mexicano como Público y Privado únicamente; pero si podemos decir que en su estructura actual queda mayormente dentro del ámbito del Derecho Público. (16)

#### Divisiones del Derecho Agrario.—

En su mayoría los tratadistas concuerdan en dividir el Derecho Agrario, en Derecho Agrario Público y en Derecho Agrario Privado; añadiendo algunos el Derecho Agrario Fiscal, el Derecho Agrario Penal y el Derecho Agrario Internacional.

Entre nuestros autores, Medieta y Núñez, sólo acepta la división primeramente señalada, y aduce que aún cuando en las otras materias es posible determinar con precisión las disposiciones legales con las que podría dotárseles de contenido propio, es aventurado separarlas de su tronco específico.

Pasando a revisar las disposiciones legales agrarias, pertenecen en su mayoría al Derecho Público, y son de este orden:

- 1) Las que determinan la intervención del Estado en la distribución de la tierra.
- 2) Las que dan a la propiedad en general, el carácter de función social.
- 3) Las que le imponen modalidades de acuerdo con el interés público.
- 4) Las expropiatorias por causa del mismo interés.
- 5) Las que crean las autoridades encargadas de aplicar las leyes agrarias, y los órganos correspondientes.
- 6) Las que establecen las facultades de aquéllas y las reglas de funcionamiento de estos últimos.
- 7) Las que organizan la propiedad agraria derivada de las leyes de la materia. (17)

Carrara señala que la distinción entre Derecho Agrario Público y Derecho Agrario Privado, no debe considerarse rigurosamente. La base sistemática del estudio del Derecho Agrario, está constituida por Instituciones y no por simples normas. Sigue diciendo, las instituciones comprenden preceptos de derecho privado y de derecho público, la distinción neta y rigurosa no es prácticamente posible, esto es válido en cuanto se refiere a la construcción científica, lo es igualmente por lo que respecta a la elaboración formal de la ley porque ésta regula instituciones y no simples relaciones y de ahí que en la ley las interferencias de derecho público y de derecho privado sean numerosas. (18)

Estas argumentaciones son válidas para nuestro Derecho Agrario, que en su mayor parte no es otra cosa que una reglamentación de las instituciones creadas por el artículo 27 Constitucional, sobre la base de considerar a la propiedad como función social.

#### b).—Análisis del Artículo 27 Constitucional.—

Se puede afirmar con certeza, que el artículo 27 de nuestra Carta Magna, es el más importante de nuestra actual estructura política, ya que constituye la base sobre la cual se ha construido toda la legislación en materia agraria, y es el punto de partida de la Reforma Agraria.

El artículo 27 establece las bases jurídicas y políticas de la propiedad en México, es pues piedra angular en el desarrollo agrario, penetrar en

su contenido, desentrañar su espíritu, se hace necesario para comprender el alcance de las reformas a la propiedad de la tierra como una función social.

De la lectura del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, se infiere que si bien el legislador tuvo el ánimo de proteger la pequeña propiedad, nunca estuvo en su mente el propiciar la formación de latifundios ganaderos.

Textualmente transcribo del Diario de los Debates, unas consideraciones referentes a la discusión del artículo 27. El C. Secretario dice:

“¿Debe considerarse la propiedad como un derecho natural? ¿Cuál es la extensión de este derecho? ¿A quienes debe considerarse capacitados para adquirir bienes raíces y qué bases generales pueden plantearse si quiera como preliminares para la resolución del problema agrario ya que el tiempo angustioso de que dispone el Congreso no es bastante para encontrar una solución completa de problema tan trascendental”.

“Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad, que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que cuando se rompe invariablemente esa relación, se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable. El afán de abolir la propiedad individual, no puede considerarse en su esencia, sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social, al cual nos referiremos después, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo.”

“Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podía cumplir sin el derecho correlativo.”

“Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la Nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada, es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares, sesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo, ni a las aguas como vías generales de comunicación. En la práctica se tropieza con grandes

dificultades al tratarse de especificar los elementos que quedan eliminados de la propiedad privada: La Comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el Sr. Diputado Rouaix:

“Hace más de un siglo se ha venido palpando en nuestro país, el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada y aún espera solución al problema agrario.”

“Siendo en nuestro país, la tierra, casi la única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo para el desarrollo progresivo de la Nación. Por otra parte los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que, hoy en día, tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo.”

“Corregir este estado de cosas, es en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto debán emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros.”

“El primer paso en esta vía, se dio al expedir el decreto de 6 de enero de 1915, que proponemos sea elevado a la categoría de ley Constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan. Una vez dado este primer paso, el siguiente debe consistir en exterminar los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación. No sería preciso para esto, cargar a la Nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirentes reduciendo la intervención del Estado, a la de simple garantía. Sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos; lo único que puede y debe hacerse es facilitar las condiciones para que puedan llegar a ser propietarios todos los que tengan voluntad y aptitud de hacerlo. La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que ver con la variedad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país; así es que esta cuestión debe dejarse a las autoridades locales, una vez fijadas las bases

generales que pueden adaptarse indistintamente en toda la extensión de la República, las cuales deben ser en nuestro concepto, las siguientes: fijación de la superficie máxima que debe tener en cada localidad un individuo o corporación; fraccionamiento de la superficie excedente, sea por el mismo propietario o por el Gobierno, haciendo uso de su facultad de expropiación, adquisición de las fracciones en plazos no menores de veinte años y haciendo el pago los adquirientes por anualidades que amorticen capital e interés, sin que éste pueda exceder del tipo de 5% anual. Si bajo estas condiciones se lleva a cabo el fraccionamiento tomando todas las precauciones que exija la prudencia para que produzca el resultado apetecido, la situación de las clases trabajadoras de los campos mejorará indudablemente, los jornaleros que se conviertan en propietarios, disfrutarán de independencia y de la comodidad necesaria para elevar su condición intelectual y moral, y la reducción del número de jornaleros obtenido por medio del fraccionamiento hará que su trabajo sea más solicitado y mejor retribuido. El resultado final será elevar la producción agrícola en cantidad superior a las necesidades del consumo.”

Como consecuencia de lo expuesto proponemos a la consideración de ustedes el siguiente proyecto de artículo... (19)

He transcrito completa la argumentación del diputado Pastor Rouaix, en esa memorable sesión en que se discutía la aprobación del artículo 27, para que se vea, que el espíritu del Constituyente fue el de proteger la pequeña propiedad, en virtud de la función económica que se le asignó a ésta, pero nunca estuvo en la mente de los constituyentes fomentar el latifundismo ganadero y esto lo señalo por lo que al respecto diré en el inciso referente a las concesiones de inafectabilidad ganadera.

La inequitativa distribución de la tierra, fue causa del malestar social que agitó al país desde la época colonial, que desembocó durante el porfirato con el sistema feudal y esclavista de las haciendas.

El constituyente del 17, se vio impelido a destruir esta estructura económica semifeudal que impedía el avance de la Nación.

Sin embargo, es de notar, que faltó decisión al Constituyente de Querétaro, para acabar de un solo golpe con el latifundismo, esto se explica en virtud de que la tierra era considerada como fuente de riqueza y por ella se obtenía el poder económico. (20)

No obstante, la actitud adoptada por el Constituyente de Querétaro en la redacción del artículo 27 Constitucional, fue del todo acertada, ya que en esos momentos surgió de las mentes de los legisladores el camino

acertado, que sentó las bases para la construcción de la estructura adecuada al progreso de la clase campesina.

De la lectura del Diario de los Debates, no podemos extraer una idea clara y definida de los puntos de vista en que se apoyaron para tomar sus decisiones, ya que como es natural, eran aquellos momentos, de triunfo y de un renovado deseo de lograr una justicia social por tanto tiempo esperada por el pueblo mexicano. Todavía en el transcurso de la reconstrucción nacional posterior a 1917, han aparecido criterios adversos a las decisiones adoptadas en el seno del Constituyente, que en algún momento tuvieron efectos de freno en las acciones de los gobiernos emanados de la Revolución. Se encontró una oposición muy enérgica de los latifundistas que no se resistían a la pérdida de sus privilegios, combatiendo por todos los medios las reformas. También son de considerarse las presiones externas.

Pero por encima de todo imperó el artículo 27, consagrado en la Ley Suprema, con sus mandatos de división de los latifundios, restituir a las comunidades rurales las tierras que hubieran poseído en el pasado y dotar de ejidos a las poblaciones campesinas, con las tierras disponibles en las cercanías.

Al atacar al latifundismo en su base, se lograría resolver el problema de la población campesina, a la vez que se aceleraba el progreso en todos los órdenes. Con la desaparición de la gran hacienda, la masa de peones acasillados quedaba liberada, el desarrollo de la agricultura quedaba asegurado, con el fomento de la pequeña propiedad en explotación.

Ya he señalado cuál fue la intención del Constituyente, pero con el Lic. Manzanilla Schaffer preguntémosnos con toda sinceridad y con el ánimo de penetrar en el orto mismo del problema: ¿Con las disposiciones contenidas en el artículo 27 Constitucional (párrafo II fracción XVII) se liquida definitivamente el latifundio en México? El mismo se contesta: Con toda franqueza pienso que no, y las razones que expondré se basan en las mismas disposiciones constitucionales. En efecto, el artículo 27 expresamente señala que se dictarán las medidas adecuadas para el fraccionamiento del latifundio y más adelante le deja a cada Estado, Territorios y al Distrito Federal el fijar la máxima extensión de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad. El excedente de la extensión fijada "deberá ser fraccionado por el propietario y si éste se opusiera al fraccionamiento se llevará a cabo por el gobierno local mediante la expropiación". (21)

Tácitamente se está reconociendo la propiedad del latifundio concretándose el artículo 27 a imponerle a su propietario la modalidad de fraccionarlo y venderlo. En caso de que no acepte éste esa modalidad, se le expropiará mediante indemnización.

En todo esto no vemos con claridad que el latifundio sea destruido, más bien se trata de una modalidad impuesta por el interés público y consiste, como ya apuntamos, en fraccionarlo y vender las porciones. Esta falta de decisión de los constituyentes de 1917 sólo puede tener una razón. La tierra era considerada como una fuente de riqueza y el poder económico se obtenía cuando se era propietario de ella. Muchos de los constituyentes eran hacendados o hijos de hacendados, con ideas progresistas. De ahí la timidez para destruir el latifundio; en lugar de ello, se le dio a su propietario una oportunidad para fraccionarlo y venderlo. En otras palabras, se dispone la desamortización del latifundio y no su destrucción. (22)

Muy pocos Estados han cumplido con el deber de señalar el máximo de la extensión; por otra parte no quieren cargar sobre sus raquíticos presupuestos, el pago de la indemnización correspondiente.

No sería más atinado el artículo 27 si ordenara que toda superficie de tierra que exceda de la pequeña propiedad (delimitada claramente), la perderá su propietario en beneficio de la Nación. En este aspecto se hace necesaria una reforma al artículo 27 Constitucional, indicando que todo excedente de tierra que pase del máximo de la pequeña propiedad, pasara a poder de la Nación. También puede estatuirse un plazo a los propietarios de los latifundios para que los fraccionen y vendan y de no hacerlo, la Nación los incorporaría a su dominio.

El maestro Manzanilla Schaffer, al respecto, afirma que no debe obligarse a la Nación a pagar estos excedentes al efectuarse su expropiación.

Tres nuevas formas de propiedad establece la Constitución: la pequeña propiedad individual, la propiedad ejidal y la propiedad comunal.

La pequeña propiedad atribuida a los agricultores aislados, y la propiedad ejidal, asignada a los núcleos de población concentrados en un poblado, con usufructo individual de la tierra. En el ejido ha predominado hasta ahora la función social, en la pequeña propiedad se destaca la función económica.

Aunque aparentemente contrapuestas, coexisten perfectamente dentro de nuestro sistema constitucional, representando los intereses de dos clases sociales que surgieron en el campo a raíz de las transformaciones

operadas por el movimiento revolucionario. Estos dos intereses se apoyan mutuamente, se concilian y se sintetizan, para dar lugar al supremo interés de la nueva clase campesina, que en última instancia, es la instigadora del progreso económico general. Quedan así en la Carta Magna, constituyendo las formas básicas del régimen jurídico de la propiedad agrícola.

#### Pequeña Propiedad Agrícola.

Jesús Silva Herzog, nos dice respecto a la pequeña propiedad:

Ambos sistemas —el ejidal y el de la pequeña propiedad individual—, pueden coexistir por algún tiempo, pero si se continúa dando tierras a nuevos ejidatarios, no será posible que aumente la extensión total de las propiedades particulares, y si se fomenta la pequeña propiedad, en poco tiempo ya no podrán hacerse nuevas distribuciones ejidales. A la postre, un sistema será en detrimento del otro; los dos no pueden crecer paralela e indefinidamente, por la simple razón de que la cantidad de tierra disponible no es ilimitada. El actual Gobierno parece que se pronuncia por robustecer y generalizar la pequeña explotación agrícola privada, rodeándola de garantías legales y ayudando a su explotación por medio del crédito". (23)

El gobierno al cual se refiere Silva Herzog, es el del Presidente Miguel Alemán, durante el cual se dio formidable incremento a la pequeña propiedad individual, para lo cual las instituciones de crédito públicas y privadas otorgaron grandes cantidades de dinero, al mismo tiempo que la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional era reformada para servir a estos propósitos. Por esta reforma se creó el certificado de inafectabilidad y se concedió a los pequeños propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias del Ejecutivo Federal, el derecho a promover el juicio de amparo, contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

La fracción XV del Artículo 27 Constitucional dice:

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

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

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

se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

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

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

Está perfectamente claro, que la reforma del 31 de diciembre de 1946, a la fracción XV del artículo 27 Constitucional, se limitó a consagrar como pequeñas propiedades, los bienes raíces que las fracciones I, II, III, IV, IV bis y demás del artículo 104 del Código Agrario, consideran como inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población.

Es notoria, en este punto, la crítica que respecto a estas reformas de los párrafos de la fracción aludida, hace Jesús Silva Herzog, quien nos dice: se aumentó la extensión de la pequeña propiedad, tratándose precisamente de los cultivos más remunerativos.

Abundando en esto, se puede deducir lógicamente, que en tratándose de cultivos remunerativos, lo correcto hubiera sido, reducir y no aumentar la pequeña propiedad, ya que, lo contrario, esto es aumentarla, favoreciendo cultivos altamente remunerativos, no traerá en consecuencia sino el enriquecimiento de una élite de privilegiados, que encontrarán en estas reformas, la fórmula mágica pudiéramos decir, ya que aprovechándose de los recursos a su disposición y las condiciones favorables que esta reforma les otorga, fácilmente explotaran la tierra, obteniendo ganancias, que a otros, la mayoría, les está vedado obtener, dadas las desigualdades sociales y económicas que ancestralmente padecemos en nuestro país. Aquí se puede afirmar, que en lo concerniente al reparto de la tierra, en este país, lo que se dé de más a alguno, se le deja de dar a otro, en peores condiciones económicas, lo cual constituye fomentar el malestar social.

Al respecto y tal vez indagando en el significado del concepto o definición, de cada una de las categorías de pequeña propiedad que señala la aludida fracción XV del artículo 27, se hace Mendieta y Núñez la siguiente pregunta: ¿Por qué en un caso la pequeña propiedad es de cien hectáreas y en los otros de ciento cincuenta y de trescientas? ¿Cómo es posible llamar pequeña propiedad a una extensión de 300 hectáreas?

En seguida, él mismo se contesta a sus interrogantes, afirmando que el legislador carecía de criterio, de todo criterio sobre la noción de pequeña propiedad, y que debió haberlo reemplazado por el de inafectabilidad, empleado con éxito en toda la legislación reglamentaria del artículo 27 de nuestra Carta Magna.

Entonces nos encontramos ante una contradicción, y es que de acuerdo con lo estatuido por la tantas veces aludida fracción del artículo 27, lo mismo 300 hectáreas dedicadas a cultivos remunerados que la extensión de 20, dedicada a cultivos de temporal, las dos quedan incluidas dentro del concepto de pequeña propiedad, y por lo tanto bajo el mismo régimen jurídico; esto es, sus propietarios o poseedores pueden en caso de una disposición del Presidente de la República que los perjudique en sus derechos, ya sea despojándolos o afectándolos en sus terrenos, interponer el juicio de garantías, contra dicha resolución, acompañando como requisito imprescindible, el certificado de inafectabilidad, a que se refieren la fracción y el párrafo mencionados. Es por tanto, común a ambos el derecho de solicitar ante las autoridades correspondientes, la expedición de dicho certificado de inafectabilidad.

El mismo tratadista Jesús Silva Herzog, apunta: La noción de pequeña propiedad, es en nuestro derecho agrario, de acuerdo con todo lo expuesto desusadamente flexible, peligrosamente clásica y básicamente oportunista. Lo es, tiene que serlo, si se considera que refleja, en todo momento, la serie de indecisiones, deformaciones, rectificaciones, reacciones, prevaricaciones y retractaciones que vertebran la política del Estado Mexicano, frente a la Reforma Agraria y sus innumerables problemas. (24)

El criterio de las autoridades agrarias ha variado, en diversas etapas, según se desprende de la interpretación que al concepto de pequeña propiedad se ha asignado observando el comportamiento de éstas, en este aspecto, aún antes de la reforma de la fracción XV del artículo 27 de la Constitución.

Así, la Comisión Nacional Agraria se encontró ante el problema de la determinación de la pequeña propiedad, que se presentaba siempre en las dotaciones y restituciones ejidales, desde la promulgación de la Constitución. Al respecto es de hacerse notar, que la Comisión se encontraba totalmente desorientada, como se desprende de los diversos criterios sustentados al resolver numerosos expedientes. Veamos algunos de ellos:

Se fijó como pequeña propiedad la extensión de 50 hectáreas, que la Constitución señala como intocable en casos de restitución, esto es, al devolverse a un núcleo de población privado de sus tierras, todo lo que le pertenecía antes del despojo, se dispuso que al detentador se le respetase únicamente aquella extensión, considerando que se trataba de una pequeña propiedad, de conformidad con el criterio del Constituyente.

Posteriormente, el criterio anterior se desechó al sentar la Suprema Corte de Justicia, jurisprudencia en el sentido de que no puede considerarse la extensión señalada como pequeña propiedad, por tratarse de un caso de excepción, de acuerdo con el principio hermenéutico de que una excepción no puede aplicarse a los casos que no estén expresamente comprendidos en la excepción misma.

Después se estimó la pequeña propiedad por comparación, equiparándose la extensión de los latifundios inmediatos al pueblo solicitante de ejidos, y considerando al menos extenso de aquéllos, como pequeña propiedad intocable. Sin embargo, pronto se desechó este criterio, ya que en multiplicidad de casos resultaba que un latifundio de 10 mil hectáreas era considerado como pequeña propiedad, sólo porque los demás latifundios afectados tenían extensiones mayores.

Entonces se acudió a la Constitución, tratando de buscar en su letra otro criterio, y al efecto se recurrió a la fracción XVII inciso "a," la cual faculta a cada Estado, Territorios y Distrito Federal para fijar la extensión máxima de tierra de la que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

No obstante, pronto fue desechado este criterio, ya que luego de un cuidadoso examen, se llegó a la conclusión de que la base que estatuye la fracción XVII en su inciso "a," no tiene otro objeto sino el de obligar al latifundista a fraccionar sus tierras, aunque no haya pueblos necesitados en las intermediaciones, con objeto de que la propiedad quede bien reparada y de que no haya latifundios; por consiguiente, las extensiones fijadas por cada Estado o Territorio, así como el Distrito Federal, deben considerarse como *no latifundios*, pero de ningún modo como pequeñas

propiedades. Por otra parte, se juzgó no adecuado dejar en manos de los Estados y Territorios una cuestión tan delicada. Igualmente en este sentido, la Suprema Corte pronunció varias ejecutorias, desechando el criterio adoptado y cambiándose por tanto la jurisprudencia sobre la materia.

El 3 de abril de 1918, la Corte, al resolver el amparo interpuesto por Salceda y Rafael G., dictando ejecutoria, adoptó un criterio sobre pequeña propiedad, y que a la letra dice:

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 la bastante para la subsistencia del jornalero y de su familia. Hasta aquí la sentencia de la Corte.

Sin embargo, no tardó en verse en la práctica que este criterio llevaba a interpretaciones contradictorias. Desde luego, los problemas que se planteaban variaban, ya desde el momento de considerar que no es lo mismo un campesino individual que una familia campesina, y que en uno y otro caso, la extensión de la pequeña propiedad no podría ser la misma. Además, los problemas se multiplicaron al señalarse que el nivel de subsistencia del jornalero y su familia, al que debía proveer la pequeña propiedad, debería ser el correspondiente a una familia de la clase media, por estimarse que, al legislar sobre la pequeña propiedad, el Constituyente de Querétaro, tenía en mente la creación de una vigorosa clase media.

Posteriormente se recurrió a otro criterio en esta ocasión proporcionado por el Lic. Narciso Bassols, que en su trabajo "La Nueva Ley Agraria", dice, que entre la parcela ejidal y la pequeña propiedad debe existir una relación estrecha. Al respecto establecía la extensión de esta última en 50 veces mayor que aquélla, siendo así que si a un ejidatario se le dota con cuatro hectáreas de riego, a un pequeño propietario deberán asignársele doscientas hectáreas de tierra de la misma calidad, respetándosele desde luego tal extensión. Pronto fue abandonado este criterio, ya que no aclaraba la noción de pequeña propiedad. Por otra parte, Bassols no razonaba ni fundamentaba su proposición, por qué debía ser cincuenta veces mayor la pequeña propiedad, que la parcela ejidal y ya colocados en este terreno, ¿por qué no treinta o cuarenta, o bien sesenta o setenta veces mayor?

Pequeña Propiedad Ganadera.

Estos son los diferentes criterios que se sustentaron sobre pequeña propiedad hasta desembocar en el actual. La Comisión Nacional Agraria

y la Suprema Corte de Justicia, cambiaron sucesivamente sus criterios respecto a la pequeña propiedad.

Al inicio del régimen del Presidente Alemán, el artículo 27 fue reformado por decreto de 31 de diciembre de 1946, aumentándose la extensión de la parcela ejidal a diez hectáreas en tierras de riego o su equivalente en otras clases.

En estas reformas al artículo 27, no se tuvieron en cuenta las concesiones de inafectabilidad ganadera que, por ello, continúan en el Código Agrario, con su mismo vicio de anticonstitucionalidad. Se estableció únicamente la pequeña propiedad ganadera que ya existía en el Código mencionado, no con el nombre de pequeña propiedad ganadera, sino como extensión de tierra inafectable por estar dedicada a la ganadería.

Las nuevas reformas introducidas en el artículo 27 Constitucional, aparte de los errores que contienen, resultaron así notoriamente insuficientes, porque dejaron en pie uno de los más serios problemas de nuestro derecho agrario: el de las concesiones de inafectabilidad ganadera que si bien favorecen el desarrollo de la ganadería, perjudican a los núcleos de población necesitados de tierras y favorecen la persistencia del latifundismo con evidente violación del artículo 27 Constitucional. (25)

Es a partir de esta reforma, sin embargo, cuando se incrementa el latifundio ganadero.

Tal como las agrícolas, las inafectabilidades ganaderas pueden ser permanentes, o bien temporales concedidas por un período de veinticinco años, o provisionales, que a su vez, al cumplimiento de las condiciones que la ley establece, devienen inafectabilidades permanentes, de acuerdo con lo que dispone el artículo 114, párrafo segundo del Código Agrario. Sin embargo, al igual que las inafectabilidades agrícolas, también las ganaderas han tenido un incremento notable, multiplicándose, y viniendo a constituirse en barrera que ataja de lleno el avance franco de la Reforma Agraria, principalmente en el renglón tan importante de ésta que se refiere concretamente al reparto de la tierra.

Ahora bien, revisando y estudiando la reforma de 31 de diciembre de 1946 a la fracción XV del 27 Constitucional, podemos afirmar que dicha reforma consiste y se limitó a transcribir las inafectabilidades ya tipificadas por el artículo 104 del Código Agrario de 31 de diciembre de 1942, convirtiéndolas en otras tantas especies de pequeña propiedad, con la salvedad de que como era reforma constitucional, ahora ya serían constitucionalmente inafectables.

De todo lo anterior se colige, que el concepto de pequeña propiedad ha desbordado por completo la noción original, con que aparecía en el artículo 27 de la Carta Magna, ya que el espíritu del Constituyente, fue ante todo, poner un único límite a la dotación de ejidos, esto es, sólo en el caso de que se afectara la pequeña propiedad individual, se frenaría una dotación ejidal.

A tal extremo llegó esta reforma, que las inafectabilidades, se vieron de pronto protegidas por un ámbito más ancho, que abarcaba a propiedades clasificadas desde otros ángulos o desde otros puntos de vista, muy ajenos a los que se refieren a la pequeña propiedad, que originalmente era el exclusivo objeto de protección.

Y así ahora de acuerdo con las reformas, nos encontramos con inafectabilidades basadas o clasificadas, por cultivos remuneradores, por dedicar aquéllas a empresas ganaderas en concreto, que es lo que estamos viendo en este inciso.

Pero vayamos a lo que la ley clasifica como pequeña propiedad ganadera, al respecto el artículo 114, párrafo I del Código Agrario, y el artículo I, inciso "g," del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, lo estatuyen: es aquella cuyo régimen protector sólo se hace extensivo a los predios rústicos que se consideran necesarios para el mantenimiento de 500 cabezas de ganado, mayor, o de su equivalente en ganado menor, tomando en cuenta la capacidad forrajera de cada terreno.

Todo aparece claro y jurídicamente aceptable, hasta esta parte del mencionado artículo I, inciso "g," del Reglamento de Inafectabilidad, pero más adelante, concretamente en el artículo 5º fracción V del mismo Reglamento, refiriéndose en concreto a la capacidad forrajera de las tierras, dice: Son de buena calidad las tierras de agostadero cuya capacidad forrajera o superficie necesaria para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor no exceda de diez hectáreas. Los agostaderos en terrenos áridos son aquellos en donde son necesarias más de diez hectáreas para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor.

Pongamos atención en la última parte del inciso anterior, en donde se establece que existen agostaderos en terrenos áridos.

Si acudimos a las estadísticas de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, estaremos en posibilidad de afirmar que una gran parte, sino es que la mayoría del territorio nacional, está formado por terrenos áridos, en consecuencia podemos concluir de acuerdo con lo que dice la ley, que las inafectabilidades ganaderas crecerán o se extenderán. Así se pue-

de concluir, considerando que, por necesidad, dada la esterilidad de la tierra dedicada a la ganadería, la capacidad forrajera de un predio tiene que ser inversamente proporcional a la superficie inafectable del mismo.

Es decir, que a menor capacidad forrajera de la tierra, tendrá que ser mayor la superficie inafectable de un predio rústico, lo que en la práctica significa rebasar las equivalencias de cuatro hectáreas de agostadero de buena calidad, dos de temporal y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos, por cada hectárea de de riego o humedad de primera, según el artículo 106 del Código Agrario, al extremo de ampararse inafectabilidades de pequeñas propiedades ganaderas de 800 hectáreas en extensiones áridas, susceptibles de transformarse en propiedades inafectables de 50,000 hs. en las tierras más estériles, según el artículo 53 del Reglamento.

*c).—Las Propiedades Inafectables.*

**Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.**

Derivado del artículo 27 Constitucional, y de las diferentes leyes reglamentarias del propio artículo, ha sido consagrado el principio de considerar inafectables, determinadas propiedades y extensiones de tierra. Con apego al vigente Código Agrario, que recoge las leyes aludidas, son causas de inafectabilidad:

- 1.—La extensión de la tierra en relación con la calidad de la misma.
- 2.—La extensión de la tierra en relación con sus plantaciones o cultivos.
- 3.—El destino de la tierra.

Examinando en primer lugar, la inafectabilidad en razón de la extensión y calidad de la tierra, su razón está basada en la Constitución y lo es el respeto a la pequeña propiedad.

En el inciso anterior, examiné jurídicamente a la pequeña propiedad. El Código Agrario, sin señalarla expresamente, considera como tal: “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 propio Código, y las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostaderos susceptibles de cultivo”.

Los propietarios tienen derecho a escoger y localizar dentro de sus predios la superficie inafectable. Tal facultad se las concede el artículo 105

del Código Agrario y resulta congruente con el tercer párrafo del artículo 27 Constitucional, en donde se ordena que se dictarán las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Se entiende por una de tales medidas, la de otorgar a los propietarios cuyos predios sean afectables, señalar dentro de esa extensión, lo que les deba ser respetado como superficie inafectable, dándoles la oportunidad de escoger aquellas tierras cuya explotación sea más remunerativa.

Este derecho se ejercita por los interesados ante la Comisión Agraria Mixta del Estado correspondiente, llenándose los requisitos señalados por los artículos 106 y siguientes del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

Sin embargo, muy poco se ha ejercitado este derecho por los terratenientes, concientes de que al solicitar se les señale su pequeña propiedad, tácitamente están permitiendo que se les afecten los excedentes para satisfacer necesidades agrarias.

La regla es que el trámite correspondiente se lleve a efecto dentro de la primera instancia de un expediente, con una sola excepción indicada por el artículo 109 del Código Agrario, que permite la localización, durante el proceso de segunda instancia, cuando tratándose de grandes extensiones de terreno y por falta de deslindes u otras razones, no hayan conocido con exactitud la ubicación de las tierras afectadas y por tanto no hayan localizado su propiedad inafectable.

Si el propietario no ejercita su derecho oportunamente, éste pasa a las autoridades agrarias, las que se encargarán de la localización en tierras de riego, de temporal o de ambas clases, sujetándose a las equivalencias establecidas por el artículo 106 del Código Agrario, en caso de que se trate de terrenos de otras calidades.

El artículo 104 del Código Agrario señala la superficie máxima de que una persona puede ser propietaria.

Dicha superficie máxima, o pequeña propiedad, a que se refiere la Constitución y el Código Agrario, adolece en mi concepto, del defecto de basarse para su estimación, en considerar como de una misma condición y calidad a todas las tierras. Es decir, las tierras de riego, aún con el agua, no todas las tierras de esta calidad situadas en las diferentes zonas del territorio, tendrán la misma fertilidad, ni todas contarán con la misma capa arable, o bien no todas poseerán los mismos productos minerales. Y así las diferentes clases de tierras, marcándose las diferencias de una zona a otra, en tratándose de terrenos de temporal.

Por tanto la generalización que se hace respecto a calidades de tierras que deban constituir la pequeña propiedad inafectable, resulta incongruente. Con base en estudios, sería conveniente delimitar por zonas el territorio nacional, de acuerdo con condiciones climatológicas, condiciones de riqueza del humus, etc., fijando la propiedad inafectable, en cada zona, de acuerdo con estos estudios.

El artículo 110 del Código Agrario, estipula que cuando una propiedad haya quedado reducida a la extensión inafectable, en virtud de una resolución agraria, o a solicitud del propietario, 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, llevado a cabo por el propietario, si a la propiedad se le haya expedido certificado de inafectabilidad y éste se encuentre inscrito en el Registro Agrario Nacional; así como que el mejoramiento haya ocurrido después de la resolución o declaratoria de inafectabilidad y se haya dado aviso a la Dirección de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, de la iniciación y conclusión de las obras, para lo cual deben presentarse los planos, proyectos o documentos necesarios; en dicho Registro, se anotará la nueva clasificación de las tierras de la propiedad inafectable de que se trate, expidiéndose a solicitud y costa de los interesados, las constancias correspondientes.

La fijación de la superficie inafectable, no obedeció a una fundamentación técnica o a una regla jurídica. Todas las leyes promulgadas con tal objeto, desde la Ley Agraria de Venustiano Carranza de 15 de diciembre de 1914, pasando por la Ley de 6 de enero de 1915; Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927; Ley de 11 de agosto de 1927; Decreto de 17 de enero de 1929; Código Agrario de 1934; Decreto de 30 de agosto de 1937; dan la impresión de que se obraba anárquicamente, sin bases en la señalación de la superficie inafectable.

Sería arduo examinar cada criterio sostenido por cada ley enunciada, extendiéndose este trabajo en demasía.

Estimo que deben propiciarse las reformas conducentes, a efecto de que basados en los estudios técnicos que indiquen la fuerza productiva de las tierras, la calidad del humus, etc., se esté en posibilidad de señalar, más apegados a la realidad la superficie inafectable, o pequeña propiedad, de que pueda ser propietaria una persona.

La inafectabilidad de la tierra en relación con sus plantaciones o cultivos, es considerada por el artículo 104, fracción III, que dice:

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

La fracción IV: Hasta trescientas hectáreas ocupadas con plantaciones de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, árboles frutales.

Estas plantaciones deben existir cuando menos seis meses antes de que se publique alguna solicitud de ejidos que pueda afectar las tierras correspondientes, para que la inafectabilidad surta sus efectos, y cesa en cuanto se dejan de mantener tales plantaciones en cuyo caso la superficie inafectable se reduce a la de la pequeña propiedad.

Las superficies señaladas por las fracciones III y IV del artículo 104 del Código Agrario, fueron así consideradas en razón a la importancia de los cultivos a que se refieren, para los cuales se juzgó insuficiente la fijada como regla general, —100 hs. de riego, o sus equivalentes—. Además, no sería costeable a esa clase de cultivos, dedicar una superficie menor.

Continuando con la inafectabilidad por el destino de la tierra, el Código considera los siguientes casos:

a).—Las superficies sujetas a procesos de reforestación conforme a la Ley o Reglamentos Forestales, siempre que resulte impropia o antieconómica su explotación agrícola y siempre que los trabajos de plantación o de reforestación existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la publicación de la solicitud de ejidos, o acuerdo de iniciación de oficio. Esta inafectabilidad está sujeta, además, al mantenimiento de las plantaciones y de la reforestación. Cesa cuando se abandona.

b).—Los parques nacionales y las zonas de reserva forestal definidos de acuerdo con la Ley de la materia.

c).—Las extensiones que se requieran para prácticas experimentales y desarrollo de proyectos agrícolas ejecutados por los alumnos de las escuelas Vocacionales Agrícolas o Superiores de Agricultura, oficiales o incorporadas.

d).—Los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales, propiedad de la Nación. Todos los anteriores casos se encuentran señalados en el artículo 104 del Código Agrario.

e).—La superficie necesaria, en tierras destinadas a la ganadería para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalen-

te en ganado menor de acuerdo con la capacidad forrajera de los propios terrenos. Art. 114 del Código Agrario, reformado por Decreto de 30 de diciembre de 1949.

*Inafectabilidad de las Obras.*—El artículo 27 solamente dice que se dotará de tierras y aguas a los núcleos de población necesitados y por lo mismo las dotaciones no pueden comprender otros bienes; pero con frecuencia en las tierras dotadas hay obras materiales que en general deben ser excluidas. El artículo 111 del Código Agrario, dice... “No se incluirán en las dotaciones:

I.—Los edificios de cualquiera naturaleza, siempre que no estén abandonados o presten servicios a la finca afectada.

II.—Las obras hidráulicas que en seguida se enumeran:

a) Las presas y vasos de almacenamiento; pero no los terrenos inundados que se dediquen regularmente al cultivo.

b) Las obras de derivación tales como presas, vertederos, bocatomas, obras limitadoras, etc.

c) Las obras de conducción, tales como túneles, canales, acueductos, tubería, etc.

d) Las galerías filtrantes.

e) Las obras de mejoramiento de manantiales.

f) Las instalaciones de bombas.

g) Los pozos, siempre que estén prestando servicios a la finca afectada.

Todas estas obras deben regar tierras que no formen parte del ejido.

*Inafectabilidad de Aguas.*—Esta inafectabilidad, está estrechamente relacionada, con las disposiciones de la Ley de Aguas. Esta inafectabilidad tiene su origen en, o se deriva:

I.—De la inafectabilidad de la tierra.

II.—De los derechos adquiridos sobre las aguas.

III.—De los fines a que se destinen las aguas.

IV.—De su procedencia.

El artículo 113 del Código Agrario, señala que son inafectables por concepto de dotación de aguas: los aprovechamientos que se destinen a usos públicos y domésticos, las aguas concedidas en dotación o restitución mediante resolución presidencial; los aprovechamientos cuyo volumen sea el estrictamente necesario para el riego de la propiedad inafectable en la extensión fijada por el Código, para lo cual sólo podrán dotarse los excedentes que los propietarios o usuarios no utilicen en el riego de sus tierras, las aguas procedentes de plantas de bombeo con la salvedad de que las concesiones respectivas sí podrán ser afectadas atenta la facultad que el Ejecutivo de la Unión tiene para modificar derechos de usuarios de aguas de propiedad nacional, cualquiera que sea el título que ampare el aprovechamiento, cuando así lo exija el cumplimiento de las leyes agrarias.

*El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.*

El avance de la Reforma Agraria, la ingente necesidad de poner en concordancia el Código Agrario con el Artículo 27 Constitucional reformado por el Decreto de 31 de diciembre de 1946, propiciaron que el Ejecutivo expidiera el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 23 de septiembre de 1948, con el cual se pretendió establecer dicha concordancia. Durante un término de casi dos años, permanecieron sin reglamentación las reformas al mandato Constitucional mencionado.

El Ejecutivo de la Unión, se fundó al expedir el Reglamento, en las disposiciones contenidas en los artículos 89, fracción I de la Constitución y 361 del Código Agrario. Aquel faculta al Poder Ejecutivo para: . . . “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Este, a su vez, lo autoriza para: . . . “El Ejecutivo de la Unión proveerá al exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en este Código Agrario, dictando los reglamentos, circulares y demás disposiciones y formulando los instructivos que fueren necesarios”.

Basado en estos fundamentos legales, el Presidente Miguel Alemán, expidió el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

Me permito recordar, recurriendo a García Maynez, la jerarquización de las leyes.

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

- 1.—Normas Constitucionales.
- 2.—Normas ordinarias.
- 3.—Normas reglamentarias.
- 4.—Normas individualizadas. (26)

Existe un mandato Constitucional que prohíbe la reunión de dos o más de los Poderes en que se divide el Supremo Poder de la Federación en una sola persona, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, me refiero al artículo 49 Constitucional.

Ahora bien, las reformas al artículo 27 de la Constitución no tienen la jerarquía de una ley expedida por el Congreso de la Unión, ya que para su incorporación al texto Constitucional, se requiere de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados de la República, a su vez, la Constitución emana de un Congreso Constituyente y no es una ley como a la que se refiere el artículo 89 Constitucional, las cuales son expedidas por el Congreso de la Unión.

De aquí se infiere: "El Ejecutivo de la Unión, no puede legalmente, con fundamento en el artículo 89 de nuestra Carta Política, reglamentar a la Constitución; eso significaría tanto como reunir en el Presidente de la República, las facultades legislativas y ejecutivas que sólo en los casos extraordinarios señalados por la Constitución se le conceden. (27)

Respecto a la fundamentación que se le quiso dar al Reglamento en el artículo 361 del Código Agrario, el mismo tratadista nos dice: "...Pero es el caso que las reformas al artículo 27 de la Constitución derogaron tácitamente los artículos correspondientes del Código Agrario precisamente en aquellos puntos a que se refiere el Reglamento. En otras palabras, ese Reglamento no puede fundamentarse en el artículo 361 del Código Agrario, porque no pudo reglamentar lo que en el momento de ser expedido no existía, puesto que los artículos relativos del Código Agrario habían sido derogados por las reformas constitucionales precitadas. (28)

Y en seguida Mendieta y Núñez enumera los artículos relativos del Código Agrario, que en el momento de la expedición del Reglamento estaban derogados.

En esto basa su anticonstitucionalidad el mencionado Reglamento.

Por otra parte, si el Reglamento, se concretara a la expedición de reglas complementarias, conducentes a la aplicación del Código Agrario, estaría dentro de sus funciones. Pero un somero análisis de esas reglas, nos demuestra que más que un Reglamento es una verdadera ley ordinaria.

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

El reglamento no puede rebasar a la ley ordinaria en la cual se origina, por el contrario, debe circunscribirse a ella. Por eso su expedición no requiere del cumplimiento de los requisitos y solemnidades que la Constitución fija para la expedición de la ley ordinaria. Esta, la ordinaria, es expedida por el Poder Legislativo, el reglamento lo expide el Ejecutivo.

En tal virtud, cuando el reglamento no se concreta a su función, como es el caso del mencionado de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, sino que excediendo a la ley que pretende reglamentar, crea disposiciones normativas nuevas, automáticamente la autoridad que lo expide, se convierte en Poder Legislativo, reuniendo en una sola persona, dos Poderes, y uno de ellos el Legislativo en una sola persona, contrariando así dos mandamientos Constitucionales.

Pasaré a examinar algunos preceptos del Reglamento, que por sí solos hablan de su anticonstitucionalidad.

Veamos el artículo 114 del Código Agrario, éste determina la inafectabilidad ganadera . . . “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 siguiente artículo del mismo Código, indica los requisitos a cumplir para el otorgamiento de una concesión de inafectabilidad ganadera por veinticinco años.

La fracción XV del artículo 27 Constitucional, señala claramente el único caso en que puede legalmente excederse el límite de inafectabilidad y lo es cuando por obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas

por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad amparada con certificado de inafectabilidad agrícola o ganadera, se mejore la calidad de las tierras.

El Reglamento objeto de este estudio define a la concesión de inafectabilidad ganadera en su artículo 8º como aquella "que se otorga por veinticinco años por Decreto Presidencial, sobre superficies de terrenos de agostadero o monte bajo cuya extensión sea mayor de la que permita el sostenimiento de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor. Claramente está excediendo a la ley que pretende reglamentar y aún más a la propia Constitución.

De la correcta interpretación del artículo 27 Constitucional, se puede concluir que solo los mexicanos pueden ser titulares de la pequeña propiedad. Concederles la pequeña propiedad a extranjeros, sería tanto como dar marcha atrás en una conquista revolucionaria.

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

Sin embargo, el artículo 16 del Reglamento dice a la letra: "Si el solicitante de la inafectabilidad es extranjero y el predio no está situado en las fajas de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las costas, además de acreditar sus derechos de propiedad o posesión, en

la forma indicada en los artículos anteriores, comprobará la inscripción de su persona en el Registro Nacional de Extranjeros de la Secretaría de Gobernación, mediante las formas respectivas, y su capacidad para adquirir el predio de que se trate por medio de la autorización correspondiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores". Del examen de este precepto incluido en el Reglamento, se concluye la anticonstitucionalidad del multicitado ordenamiento.

Mendieta y Núñez, que desde su aparición señaló con autoridad jurídica las deficiencias y la anticonstitucionalidad del Reglamento y por otra parte, había presentado un proyecto de modificaciones al Código Agrario vigente en esa época, que en su mayor parte fue aprobado por una Comisión nombrada al efecto, modificaciones que sin embargo quedaron en suspenso, por bajas intrigas según nos dice el propio autor, opina de la siguiente manera, a mi modo de ver con entera razón:

"El artículo 27, en su párrafo tercero, solamente considera inafectable a la pequeña propiedad agrícola en explotación. El respeto a la pequeña propiedad es el único límite establecido por el legislador de las dotaciones de tierras; cualquiera otra limitación que establezcan las leyes reglamentarias, es anticonstitucional y lesiona los intereses de los campesinos.

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

Estas inafectabilidades carecen de base constitucional, pero se apoyan en evidentes razones económicas. Si por esas razones deben subsistir, entonces es indispensable reformar el artículo 27 Constitucional para quitarles el vicio de anticonstitucionalidad, si no debe subsistir entonces, que desaparezcan del Código Agrario, previa la reforma consiguiente". (29)

Un estudio detallado de las disposiciones contenidas en el Reglamento, resultaría extenso y tedioso, con los artículos analizados, nos podemos dar cuenta de la anticonstitucionalidad del referido Reglamento.

El capítulo I del Reglamento, reproduce el contenido del artículo 104 del Código, aunque como ya lo dije, excediéndose, suprime la fracción IV bis de dicho artículo. En el capítulo II, el Reglamento se avoca a las dife-

rentes clases de inafectabilidades. En el capítulo III establece la duración de éstas; y en el capítulo IV dispone los medios que deben emplearse a fin de comprobar los derechos de propiedad. En los artículos restantes, establece el procedimiento y fija los requisitos necesarios para obtener los decretos concesión, las obligaciones de los concesionarios, derogación de los decretos, etc.

Someramente repasaré los diferentes capítulos del Reglamento de Inafectabilidad.

En el Capítulo I define a la pequeña propiedad inafectable, enumerando las extensiones de dicha propiedad, de acuerdo con las distintas clases de terrenos. Repite textualmente lo que al respecto dice el artículo 27 Constitucional en su fracción XV.

El artículo segundo se refiere a las equivalencias, repitiendo lo que ya consigna el artículo 106 del Código Agrario.

El artículo 5º define las tierras de riego, temporal, agostadero, las de cultivo, de monte, las alzadas, las de monte alto y bajo. Este artículo es otro de los que introducen modificaciones al Código Agrario, ya que da una nueva definición de las tres últimas clases de tierra. Adolece pues de la anticonstitucionalidad ya antes señalada.

El Capítulo II, se refiere a tres clases de inafectabilidades: la agrícola; la ganadera por lo que respecta a tierras de agostadero o de monte bajo, no susceptibles de cultivo, en extensión suficiente para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Una tercera parte de inafectabilidad, las concesiones de inafectabilidad ganadera otorgadas por un plazo de veinticinco años y por Decreto Presidencial, sobre extensiones de tierras de agostadero o de monte bajo mayores que la señalada para la inafectabilidad ganadera.

El Capítulo III del Reglamento, habla de la duración de las inafectabilidades, clasificándolas en tres clases:

- a) Permanentes.
- b) Temporales.
- c) Provisionales.

Esta clasificación inútil sólo sirve para poner de relieve la desaprensión de los autores del Reglamento, pues en el artículo 9º se dice textualmente: "Son inafectabilidades permanentes, las que amparen predios cu-

ya extensión no sea mayor de cien hectáreas de riego o su equivalente en otras clases o de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor". Como se ve, se les olvidó que la Constitución, en su artículo 27, considera también como pequeñas propiedades y, por lo mismo inafectables, la extensión de ciento cincuenta hectáreas sembradas de algodón y trescientas con cultivos valiosos; y que en el mismo Reglamento, artículo 1º, es decir, ocho artículos antes, habían transcrito estas inafectabilidades. Se olvidaron también de que en nuestro Derecho Agrario no hay inafectabilidades permanentes porque la inafectabilidad de la pequeña propiedad está supeditada por el mismo artículo 27 Constitucional a la reunión de dos condiciones: que sea agrícola y que esté en explotación. (30)

Si una pequeña propiedad, aun amparada con certificado de inafectabilidad, deja de ser agrícola, o no está en explotación, es afectable, de donde, no existen las inafectabilidades permanentes.

La temporal es aquella que está limitada a determinado plazo; la provisional es por un año y sólo se concede sobre predios ganaderos, prorrogables a veinticinco años si el propietario cumple con los requisitos legales.

El Capítulo IV, se refiere a la comprobación de los derechos de propiedad.

Los propietarios que soliciten la expedición de certificados o de concesiones de inafectabilidad, deben acreditar sus derechos sobre la tierra respectiva.

#### d).—Las Concesiones de Inafectabilidad Ganadera.

Las concesiones de inafectabilidad ganadera, nacieron debido a circunstancias históricas transitorias, en el Código Agrario de 9 de abril de 1934 que fue adicionado con el artículo 52 bis a resultas del decreto de primero de marzo de 1937.

En dicho artículo, se faculta al Presidente de la República, para que a petición directa de los propietarios de los predios y atendiendo el parecer de la Secretaría de Agricultura y del Departamento Agrario, pueda declarar inafectables por la vía de dotación, durante un período de veinticinco años, las extensiones de tierra necesarias que no excedan de 300 hectáreas en las zonas más feraces ni de 50,000 en las desérticas, para el sostenimiento de negociaciones ganaderas que tengan un pie no inferior a quinientas cabezas de ganado mayor si no son lecheras y trescientas si

lo son, o su equivalente en ganado menor, siempre y cuando los terrenos de que se trate pertenezcan al mismo propietario con la antigüedad que señale la ley, además de que las tierras estén localizadas en regiones donde hayan quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias de los pueblos, o bien se compruebe que existen terrenos afectables en extensión suficiente para satisfacer las necesidades de los núcleos de población con derechos a salvo.

Al respecto el maestro Lemus García dice: "Razones fundadas, factores de importancia para la economía del país y específicas circunstancias históricas determinaron la expedición del decreto que dio origen a las concesiones de inafectabilidad ganadera. En efecto se consideró que la ganadería, por definición, es al propio tiempo un derivado y un complemento de la agricultura, y que el Estado debe fomentar y conservar la riqueza ganadera que como fuente de producción, permita aprovechar la demanda extranjera para exportar sus productos, sin perjuicio de satisfacer el mercado interno. Que el desarrollo de la industria ganadera permitirá aprovechar las costas, las fronteras y otras regiones que se encontraban completamente inexploradas y deshabitadas. Que era preciso coordinar el cumplimiento de las leyes agrarias y la conservación e incremento de la ganadería; pero se hacía la declaración expresa que no era 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 con tierras susceptibles de cultivo o bien con terrenos aptos para el desarrollo de la ganadería*". (31)

El Código Agrario en vigor se refiere a las concesiones de inafectabilidad ganadera en su sección segunda, Capítulo VIII del libro segundo. Introduce algunas modificaciones como son: estatuye que el solicitante de una concesión tenga un pie de más de doscientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor; establece las concesiones provisionales de inafectabilidad ganadera por el término improrrogable de un año, que se darán a los propietarios de tierras que deseen organizar una explotación pecuaria; en la inteligencia, de que si se cumplen los requisitos señalados, se podrá obtener una por veinticinco años; permite que dentro de los terrenos sujetos a un decreto concesión, se haga el señalamiento o localización de la pequeña propiedad; y estatuye que los terrenos de labor correspondientes a la explotación ganadera, sean destinados al cultivo de plantas forrajeras.

En el orden cronológico de los ordenamientos que sobre este particular se expidieron, sigue el Decreto de 30 de diciembre de 1949, por el cual se introducen en materia de inafectabilidad ganadera las siguientes novedades:

Se aumentó el límite mínimo de las concesiones a más de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Se autorizaba la prórroga de las concesiones de inafectabilidad ganadera hasta por veinticinco años más.

Autorizó la entrega de dinero en efectivo, equivalente a las crías, que tienen que suministrar anualmente los que disfrutan de un decreto-concesión de inafectabilidad ganadera.

Esta es sucintamente vista la estructuración jurídica de las concesiones de inafectabilidad ganadera.

Si la solicitud de concesión de inafectabilidad ganadera comprende tierras que puedan satisfacer necesidades de dotación, aplicación o creación de un nuevo centro de población agrícola, solamente se otorga si el solicitante da, en permuta de esas tierras, otras situadas dentro del radio de afectación y siempre que se reúnan las siguientes condiciones:

- a) Que el núcleo de población solicitante exprese su conformidad.
- b) Que las autoridades agrarias, previas las inspecciones y estudios correspondientes, aprueban la permuta. (Reglamento de Inafectabilidad arts. 56 a 57).

Erróneamente el Código en su artículo 115, llama a la concesión por veinticinco años, concesión definitiva, tal vez queriendo el legislador hacer notar que después de la concesión por un año y cumplidas las obligaciones inherentes al propietario, éste tiene derecho a una "concesión definitiva" por 25 años. A la vista salta el error, no puede ser definitivo, lo que concluye en un término de tiempo.

La única inafectabilidad definitiva, es la que la Carta Magna otorga a la pequeña propiedad ganadera. El párrafo quinto del artículo 27 Constitucional dice: "Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente a ganado menor, en los términos que fija la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

La pequeña propiedad ganadera, se determina de acuerdo con la capacidad forrajera de las tierras y en relación con la cantidad de ganado señalada.

La capacidad forrajera, se entiende como el coeficiente de productividad de un terreno en relación con las necesidades alimenticias del ganado. Así lo dice el artículo 54 del Reglamento.

El maestro Manzanilla Schaffer dice: "La pequeña propiedad ganadera se calcula de acuerdo con los índices de agostadero del lugar a donde se establezca; pero siempre teniendo como límite la alimentación de 500 cabezas de ganado mayor. Además de señalar la extensión de la pequeña propiedad, nuestra Constitución señala que debe de estar en explotación, característica que la vuelve congruente con el concepto de propiedad en función social. Por medio de esta disposición, se persigue que los efectos de protección jurídica que se le da a la pequeña propiedad, no produzcan el establecimiento y el abandono de la misma. La tierra debe ser instrumento de trabajo y no fuente de rentas o capital improductivo. (32)

Volviendo a las concesiones, una vez dejado claro que la única inafectabilidad definitiva es la de la pequeña propiedad ganadera, Mendieta y Núñez apunta al respecto: "... término absurdo porque las concesiones son actos gratuitos del Estado respecto de bienes de su propiedad o de servicios públicos que está obligado a prestar; pero resulta extraordinario que a un propietario de tierras para ganadería, se le conceda una concesión sobre sus propias tierras. (33)

Se ha dicho que las llamadas concesiones de inafectabilidad adolecen desde su origen del vicio de anticonstitucionalidad, ya que el artículo 27 de la Carta Magna, no se refiere a esta institución. Por tanto el Código Agrario al otorgarlas, prácticamente se está poniendo por encima de la Constitución, es decir, establece una norma anticonstitucional, ya que pone fuera de afectación, tierras que de conformidad con la Constitución sí pueden ser afectadas.

Mendieta y Núñez, señala al punto, que esto puede conciliarse introduciendo una reforma en el artículo 27 Constitucional, sobre inafectabilidades temporales condicionadas, en favor de las negociaciones ganaderas.

Dice el mismo autor: "... Todo concesionario de la llamada inafectabilidad ganadera está sometido a la amenaza de la derogación total o parcial de la concesión, siempre que, en la opinión de la autoridad respectiva, no cumpla con los requisitos establecidos por la ley. (34)

En efecto, si el propietario o el concesionario, no cumple con los requisitos fijados, se le deroga dicha concesión. En caso de que la falta de

cumplimiento sea durante el año de la concesión provisional, además de que pierde el derecho a la llamada concesión definitiva por veinticinco años, se aplica una sanción consistente en la pérdida en favor del Erario Federal, de una suma igual al 50% del valor que el avalúo oficial haya señalado al terreno, suma que quedará garantizada de modo preferente respecto de cualquier crédito, por el inmueble mismo.

De sobra conocido es el hecho de que muy poco de lo que estatuye la ley en materia de concesiones ganaderas es cumplimentado por los concesionarios, quedando estos, a pesar de eso, sin la sanción correspondiente. Para establecer un verdadero control de las concesiones ganaderas, sería necesario un cuerpo de inspectores muy numeroso, que vigilara constantemente todas las regiones del país donde existan concesiones, a fin de descubrir a tiempo las violaciones de los decretos-concesión, la falta de cumplimiento de lo establecido en ellos, los cambios en la calidad de las tierras, la disminución de los llanos de ganado, la contabilidad de las crías, a fin de obligar a la entrega del dos por ciento, etc.

La carencia por parte del Erario, de los recursos suficientes para establecer un cuerpo de tal naturaleza, el burocratismo imperante en el Departamento Agrario, todo contribuye a que nada de lo dispuesto por las concesiones sea respetado.

Si bien, la ganadería ha recibido un impulso, es evidente que las llamadas concesiones de inafectabilidad ganadera, han constituido un buen pretexto para proteger el latifundismo, aun contra textos expresos de la Constitución y en perjuicio directo de los campesinos con derechos, ya que arguyendo que se trata de explotaciones ganaderas, se ponen al margen de las afectaciones ejidales, grandes extensiones de tierras poseídas por influyentes, grandes propietarios, etc., tierras que muchas veces ni siquiera son de agostadero sino de labor.

Señala Mendieta y Núñez, refiriéndose a las concesiones: "Es ésta una de las más graves desviaciones de la Reforma Agraria que podría evitarse con una enmienda Constitucional y una reglamentación práctica, justa y equitativa. Mientras esto no se haga, todas las llamadas concesiones de inafectabilidad ganadera adolecen de inconstitucionalidad y de anticonstitucionalidad y pueden ser atacadas por los peticionarios de tierras en la vía de amparo cuando se les niegue una solicitud de ejidos, de ampliación o de creación de nuevos centros de población agrícola si la negativa se funda en que no hay tierras disponibles porque aquéllas de

que podía disponerse están reservadas por una concesión de inafectabilidad ganadera, ya sea provicional o definitiva. (35)

Sin embargo debo hacer notar, que la política del régimen actual en materia de concesiones, ha sido la de no prorrogar las concesiones primeramente otorgadas y que se han venido venciendo desde el año de 1964 y seguirán caducando, hasta terminarse las últimas otorgadas en el año de 1958.

Por otra parte, desde ese año, 1958, no se han otorgado más concesiones de inafectabilidad ganadera.

Algunas concesiones a las cuales todavía no se les vencía el término, han sido derogadas por el Departamento Agrario de acuerdo con los concesionarios.

Las condiciones sociales existentes, como la explosión demográfica, que ha dado origen a una numerosa población campesina, sin tierras y que ya están capacitados para obtenerlas, han propiciado, que las concesiones vayan extinguiéndose y que con el transcurso del tiempo necesariamente desaparecerán de nuestro Derecho Agrario, si no es que antes se opera una reforma, que las suprima jurídicamente, que sería lo más adecuado dadas las circunstancias actuales.

Al respecto opino que tal reforma, consistiría en que el Congreso de la Unión derogara los artículos del 115 al 126 del Código Agrario, que se refieren a las concesiones de inafectabilidad ganadera, así como todas las disposiciones que a ella se refieren contenidas en el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

La pequeña propiedad ganadera, seguirá plenamente protegida por la Constitución, quedando así garantizados los derechos de dos clases que han surgido de la Reforma Agraria, los ejidatarios y los pequeños propietarios, cuyos derechos no se contraponen sino antes bien se complementan para bien del progreso agrario.

Atinadamente señala el maestro Manzanilla Schaffer, refiriéndose a la pequeña propiedad: ...“La Constitución la protege y reconoce el derecho que tiene el pequeño propietario para ejercitar el recurso de amparo y pedir la protección de la justicia federal en contra de la privación ilegal de sus tierras y aguas. Esta reforma, publicada en febrero de 1947, produjo en los ultraagraristas una reacción contraria. Deseaban estos señores que la auténtica pequeña propiedad en explotación sucumbiera

ante el desarrollo del ejido, sin tomar en consideración que tanto éste como aquélla son instituciones emanadas de nuestra Revolución y constituyen la nueva estructura en la tenencia de la tierra. Ella representa una forma ventajosa de explotación de la tierra y se contrapone al latifundio. (36)

a).—*Organización y Competencia.*

a) —*Organización y Competencia.*—Para entender la naturaleza y estructura de la autoridad en nuestro régimen jurídico-político, es necesario estudiar su forma de organización política y jurídica establecida por la Constitución que nos rige, que al igual que las anteriores, está formada de una parte dogmática y de una parte orgánica; en la parte dogmática se abarcan la idea de la soberanía y las garantías individuales; en la parte orgánica se establece la forma de la organización de los poderes, su funcionamiento y las diversas atribuciones de los mismos.

Las normas relativas a la organización del Estado, reciben el nombre de Constitución. La palabra constitución no es solamente aplicada a la estructura de la organización estatal, sino también al documento que contiene las reglas relativas a dicha organización, o sea Constitución en sentido formal.

La autoridad desde el punto de vista legal formal, es a lo que pretendemos referirnos.

En cuanto a la estructura de la autoridad federal, está integrada por un Poder Legislativo Federal; un Poder Judicial y un Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista legal, veamos lo que la Constitución de 1917, dice respecto al Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República y que en el artículo 89 fracción II, faculta al propio Presidente a: Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

Podemos inferir de la lectura de la fracción II del artículo 89 Constitucional, que las altas autoridades del país son nombradas por el Presidente de la República, mismo que se encuentra facultado por dicho artículo.

En lo que se refiere a las autoridades agrarias en el Estado Mexicano se encuentran estatuidas por el artículo 27 Constitucional, que en su fracción XI dice: Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a).—Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b).—Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c).—Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos Locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d).—Comités particulares ejecutivos, para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e).—Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

Ahora me remitiré a la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que en lo que respecta al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, dice:

Artículo 17: Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.—Aplicar los preceptos Agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

II.—Conceder o ampliar en términos de ley las dotaciones o restituciones de terrenos y aguas a los núcleos de población rurales;

III.—Crear nuevos centros de población agrícolas y dotarlos de tierras y aguas y del fundo legal correspondiente;

IV.—Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

V.—Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades, comunales e inafectables;

VI.—Conocer las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras comunales y ejidales;

VII.—Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

VIII.—Intervenir en las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de los bienes comunales, en lo que no corresponda a otras entidades y organismos;

IX.—Planear, organizar y promover la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

X.—Estudiar el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra;

XI.—Intervenir en toda función destinada al mejoramiento y conservación de las tierras y aguas ejidales y comunales, con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

XII.—Asesorar el almacenamiento y manejo de la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las tierras comunales;

XIII.—Manejar los terrenos baldíos y nacionales;

XIV.—Proyectar los planes generales y concretos de colonización, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente; y

XV.—Los demás que le fijen las leyes y reglamentos.

El artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, transcrito en lo que se refiere a las atribuciones conferidas al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización nos señala claramente dichas atribuciones. Son significativas las atribuciones que en materia de planificación se conceden al Departamento Agrario. Se convierte por así decirlo en el promotor y ejecutor de la Reforma Agraria.

El Código Agrario vigente expedido el 31 de diciembre de 1942, también señala las atribuciones de dicha dependencia del Ejecutivo Federal, distinguiendo además entre autoridades y órganos agrarios y entre autoridades agrarias y autoridades ejidales.

Así, las autoridades actúan propiamente en nombre del Estado y las otras restringidamente representan a las comunidades ejidales.

**Organización y Competencia de las autoridades y órganos agrarios y ejidales.**

En el Código Agrario vigente, las autoridades agrarias son:

**Artículo 1.—Son autoridades agrarias:**

- I.—El Presidente de la República;
- II.—Los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del D. F.;
- III.—El Jefe del Departamento Agrario;
- IV.—El Secretario de Agricultura y Fomento; y
- V.—El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.

Hay que hacer notar que el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, dejó de ser autoridad agraria, ya que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, en su artículo 20 transitorio, dispuso que las atribuciones relativas a dicho Departamento, pasaran a la Secretaría de Educación Pública, en su Dirección General de Asuntos Indígenas, por lo que es preciso reformar el Código a este respecto.

En la parte final de la fracción XIII del artículo 27 Constitucional, se establece que la suprema autoridad agraria es el Presidente de la República. El artículo 33 del Código Agrario, ratifica lo antes dicho, agregando, por tanto, que sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Y en seguida nos informa dicho artículo lo que debe entenderse por resolución definitiva.

Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de esta ley, la que ponga fin a un expediente:

- I.—De restitución o de dotación de tierras y aguas;
- II.—De ampliación de las ya concedidas;
- III.—De creación de nuevos centros de población agrícola;
- IV.—De reconocimiento de la propiedad de bienes comunales, y
- V.—De reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, de acuerdo con ese Código.

En los artículos que siguen del Código Agrario se habla de las atribuciones conferidas a las demás autoridades agrarias enunciadas anteriormente.

De lo anteriormente apuntado, podemos colegir que en nuestro Derecho Agrario, la Suprema Autoridad Agraria, lo es el Presidente de la República.

El Código Agrario distingue nítidamente entre autoridad agraria y órganos agrarios. Así lo dice el artículo 2º, que a la letra dice:

Son órganos agrarios:

I.—El Departamento Agrario, con todas las oficinas que lo integran inclusive, el Cuerpo Consultativo Agrario;

II.—Las Comisiones Mixtas Agrarias;

III.—La Secretaría de Agricultura y Fomento que ejercerá sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal; y

IV.—El Departamento de Asuntos Indígenas.

Por lo que se refiere al Cuerpo Consultivo Agrario y de acuerdo con sus antecedentes y según el texto reformado del artículo 27 Constitucional, sin perder sus nexos con el Departamento Agrario, para o a fin de ilustrar sus trabajos, deberá ser un organismo autónomo directo auxiliar del Presidente de la República.

“La cuestión agraria es de tal modo delicada y decisiva por ser un aspecto fundamental de la justicia social y por ser la base de la economía agrícola del país, que exige, en materia de distribución de la tierra, soluciones enteramente apegadas al Derecho de la Reforma Agraria. Por esta razón el Cuerpo Consultivo Agrario deberá de ser un organismo intermedio entre el Departamento Agrario y el Presidente de la República para asesorar a éste en las resoluciones finales cuyos proyectos le presentará el Jefe del Departamento Agrario”. (1)

También son órganos agrarios los Comités Particulares Ejecutivos; así lo establece el artículo 3º del Código Agrario, pero en realidad no son más que representantes transitorios de los poblados solicitantes de tierras y aguas.

Hay que señalar la distinción entre autoridades agrarias propiamente dichas y autoridades ejidales; a este respecto el artículo 4º, nos indica cuáles son estas últimas:

I.—Las asambleas generales;

II.—Los comisariados ejidales y de bienes comunes, y

III.—Los consejos de vigilancia.

Sobre estos últimos, Mendieta y Núñez formula la siguiente aclaración:

“Los comisariados tienen un doble carácter contradictorio, pues el Código Agrario les señala funciones de autoridad como auxiliares del Departamento Agrario y de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Se comprende bien que en ciertos casos, los intereses de sus representados pueden ser contrarios a las disposiciones dictadas por las autoridades agrarias, que tienen que hacer cumplir”. (Art. 43 fc. IV y V).

En lo referente a las resoluciones definitivas, ya tratadas, Mendieta y Núñez hace una observación y una crítica muy atinadas, en los siguientes términos:

“Que de lo dispuesto por el artículo 33 del Código, se ha pretendido concluir:

a).—Que el Presidente de la República *puede* modificar sus propias resoluciones una vez dictadas, puesto que es la autoridad suprema en materia agraria.

b).—Que contra las resoluciones presidenciales ya enumeradas, no cabe ningún recurso, ni es procedente el juicio de amparo, lo mismo tratándose de pequeñas que de grandes propiedades o ejidatarios, por la misma razón de que el Presidente es la Suprema Autoridad Agraria.

Las dos interpretaciones nos parecen igualmente absurdas, la primera porque rompería el orden jurídico que se basa en la respetabilidad absoluta de las decisiones que ponen fin a un procedimiento. Si el Presidente de la República pudiese dictar hoy una resolución y una vez publicada en el Diario Oficial como sentencia firme, la reformase o la revocase para dictar otra que podría más tarde cambiar o modificar totalmente, sustituiríamos el orden jurídico por el capricho de un hombre; pasaríamos de la democracia a la más ridícula de las dictaduras.

Por lo que respecta a la segunda interpretación, el hecho de que el Presidente sea la suprema autoridad agraria, no impide el que se ataquen sus resoluciones definitivas por medio del juicio de amparo, cuando con ellas se violan las garantías individuales. También el Presidente de la República es la máxima autoridad administrativa, y sin embargo, el amparo es procedente en contra de las disposiciones administrativas que dicte o los actos que ejecute o mande ejecutar si son violatorios a las garantías aludidas .

Es muy clara la observación de Mendieta y Núñez, ya que una resolución presidencial es una sentencia definitiva a un proceso administrativo.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las reformas introducidas al artículo 27 de la Constitución en el año de 1946, establecieron la procedencia del juicio de amparo en favor de los pequeños propietarios que posean certificados de inafectabilidad.

Por lo que respecta al Jefe del Departamento del Distrito Federal, su designación como autoridad agraria crea un problema jurídico, pues el artículo 37 de la Constitución establece que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto de los órganos que señale la ley respectiva. Esta ley, es la orgánica del citado Distrito Federal y en ella se designa, en primer término, el Gobernador que viene a ser, así, un representante del Ejecutivo de la Unión y no se comprende, por lo mismo, como puede ser una autoridad agraria diversa de aquél, con facultades autónomas.

b).—*Atribuciones.*—El concepto de atribuciones se equipara con el de facultad, jurisdicción, poder y cargo.

Facultad, podría definirse como la potencia o energía para realizar una función mediante los órganos apropiados; la actividad necesaria para producir determinados efectos. Es decir, la facultad lleva implícita una capacidad funcional, la cual encaja dentro del concepto de autoridad, apareciendo en él siempre; convencionalmente entendida como autorización, ésta deriva sociológicamente de la capacidad del sujeto activo y del consenso colectivo de los infraordinados, como resultado psicológico de la actitud de los sujetos pasivos en el fenómeno.

Como capacidad funcional es un presupuesto necesario para la eficaz actividad del sujeto que tiene el carácter de director social.

Desde el punto de vista jurídico formal, tomada como competencia jurídica, se puede definir como una delimitación de las facultades formales de un órgano, que la ley le autoriza.

. . *Jurisdicción.*—Autoridad y jurisdicción, tienen una característica común, que consiste en la de que ambos como conceptos aceptan varias acepciones. Me concretaré al concepto de jurisdicción consistente en la facultad de definir y dictar el derecho. Dejo sin examinar otras acepciones del término, por no extenderme demasiado.

Se atribuye autoridad formal, a la persona a quien se otorga la facultad jurisdiccional. Esta realiza el aspecto activo jurisdiccional, siendo sus actos al lograr esa identificación, de un fundamento puramente formal, ya que el carácter de autoridad deriva de una atribución legal. Tendrá autoridad, pues, aquel sujeto que esté revestido de facultades jurisdiccionales.

Poder.—Tradicionalmente se ha confundido el concepto de autoridad con el de poder. Ya Platón en sus Diálogos, discutía este tema.

La sociedad se estructura en organizaciones jurídicas, a fin de asegurar su propia subsistencia. Voluntariamente las comunidades humanas, someten su actividad a diversos sistemas de orden, que controlan y limitan la actividad del hombre, con sistemas de normas reguladoras, que imponen una uniforme y duradera conducta para el grupo. Para imponer dichas normas, se reviste a la autoridad del poder o fuerza necesarios para la realización de tales conductas reguladas.

Si se reconoce y caracteriza al Estado por los derechos que mantiene, claro es que necesitará del auxilio de un poder necesario para sostener esos derechos; pero siempre hay que tener en cuenta la posibilidad del peligro de que el poder que existe precisamente para asegurar el bienestar colectivo, se convierta, por su misma naturaleza en un instrumento perturbador que frustre sus designios. (2)

El orden jurídico es en la sociedad, uno de los sistemas que externa y utiliza regularmente mayor cantidad de fuerza social organizada. Al respecto apunta Kuri Breña: "En tiempos normales la fuerza organizada está infraordinada al cumplimiento del orden jurídico, para reprimir el abuso de la libertad y reparar los efectos de las infracciones, pero la fuerza así disciplinada y organizada al servicio del Derecho, es a veces impotente para contener los abusos de autoridad, y para impedir la aplicación de las leyes atentatorias; en estas situaciones de crisis se desatan las fuerzas humanas en torbellino reparador de rebelión para restaurar el orden de la justicia inmanente". (3)

Poder Político.—Respecto a este poder, Carl Schmidt dice que es una voluntad cuya decisión es capaz de dar no sólo unidad a un sistema de orden político, sino que da la base suprema para legitimar toda fundamentación jurídico-política del mismo.

"Poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma

de la propia existencia de la unidad política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-constitucional. Las decisiones como tales, son cualitativamente distintas de las normaciones legal-constitucionales establecidas sobre su base". (4)

La autoridad es una manifestación de poder social encaminado a la activación de una función dirigida a realizar valores, ya sea de orden colectivo o individual. La autoridad se concreta a hacer uso debido del poder a ella delegado, para la realización de valores.

La atribución se equipara con la facultad, la jurisdicción y el poder que someramente examiné.

Atribución, es la facultad que tienen las autoridades para realizar una función.

En el caso concreto de las autoridades agrarias, tal función será de índole jurídico-administrativo.

La reunión de todos los atributos de la autoridad, se suman en el cargo. Se puede decir que cargo, es la suma de derechos y obligaciones que concurren en una persona determinada y que la facultan para mandar, ordenar, exigir o ejecutar algo.

La atribución o facultad que la autoridad lleva implícita, es una manifestación del poder jurídico social, aplicado a la realización de valores.

Se han calificado en tres categorías las atribuciones del Estado, en relación con la intervención de éste en la esfera de acción de los particulares, y son:

- a) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada;
- b) Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad;
- c) Atribuciones para substituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. (5)

Analizando la anterior clasificación, se descubren tanto la doctrina individualista o liberalismo, como el estatismo.

Las primeras, piden la menor intervención posible del Estado, usando leyes supletorias, reduciendo al mínimo las de carácter imperativo.

Por el contrario las doctrinas estatistas, consideran que la intervención del Estado en la reglamentación de la actividad privada debe hacerse por medio de leyes imperativas. (6)

Dice García Maynez, que el proceso de aplicación de las leyes, consiste precisamente en individualizar, en hacer concreta la norma general y abstracta, a tal efecto funcionan los órganos jurisdiccionales y administrativos encargados de realizar esa tarea.

De acuerdo con nuestra Constitución, como dejamos establecido, la máxima autoridad agraria lo es el Presidente de la República. Sus funciones, están delimitadas por la misma Constitución y las leyes que de ella emanen. Se puede decir que en el cargo de Presidente convergen la serie de derechos y obligaciones que lo facultan para dirigir y ejecutar la política agraria.

En nuestro derecho, existiendo ya autoridades judiciales, se crearon por razones de política gubernamental y de técnica jurídica, autoridades especialmente encargadas de la aplicación del Derecho Agrario.

La clase campesina en razón de su atraso, de su ignorancia y de su falta de poder económico, quedaría en situación desventajosa, si tuviera que acudir, para dirimir sus contiendas de índole agraria, a los tribunales del fuero común y federal.

De aquí surgió la necesidad de crear autoridades especiales, dotadas de atribuciones necesarias para la aplicación de la justicia social en el campo y por tanto llevar adelante la realización de la Reforma Agraria.

Se ha dicho, que las autoridades agrarias no son jueces en sentido formal, que no hay litigio ante ellos, sin embargo de hecho y en la práctica, surge la controversia, que resuelven las autoridades agrarias por un procedimiento especial.

La autoridad agraria es administrativa. En el acto administrativo, la autoridad obra para el desenvolvimiento de un interés en conflicto. La autoridad administrativa, es parte en el conflicto, mientras que el juez y los tribunales no lo son, sino que actúan con poder sobre las partes.

La competencia de las autoridades agrarias es de carácter Federal y Local.

Es Federal, por cuanto a que su aplicación es de carácter general, esto es, se aplica en todo el ámbito nacional.

Es local en cuanto al procedimiento, pues para iniciarse todo asunto relacionado con la materia agraria es menester acudir en primera instancia a los Gobernadores de las Entidades Federativas de que se trate, al Jefe del Departamento del D. F. y los Gobernadores de los Estados y Territorios.

El artículo 33 del Código Agrario en vigor, señala las atribuciones de Presidente de la República.

Art. 33.—El Presidente de la República es la Suprema autoridad agraria.

Sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas.

Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de esta ley, la que ponga fin a un expediente:

I.—De restitución o de dotación de tierras y aguas;

II.—De ampliación de las ya concedidas;

III.—De creación de nuevos centros de población agrícola;

IV.—De reconocimiento de la propiedad de bienes comunales, y

V.—De reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, de acuerdo con este Código.

Las atribuciones de los Gobernadores de los Estados y Territorios y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en materia agraria son las siguientes de acuerdo con el mismo Código Agrario:

Resolver en primera instancia: las restituciones, las dotaciones y ampliaciones de toda especie.

Opinar acerca de la creación de nuevos centros de población agrícola y sobre la explotación de las tierras ejidales.

Proveer lo necesario para la substanciación de los expedientes y la ejecución de las resoluciones.

Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones agrarias Mixtas y en los Comités Particulares Ejecutivos.

Denunciar ante el Departamento Agrario las irregularidades en las que incurran los funcionarios y empleados de éste.

El Jefe del Departamento Agrario, es la autoridad agraria más importante, después del Presidente de la República. Sus atribuciones están delimitadas en los artículos 1º fracción III, y 35º. Veamos este último:

Acordar con el Presidente de la República; firmar juntamente con el Presidente, las resoluciones y acuerdos que dicte en materia agraria, y hacerlas ejecutar bajo su propia responsabilidad;

Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos;

Informar al Presidente de los casos en que procedan las consignaciones de que trata el artículo 342;

Nombrar y remover al personal técnico y administrativo de su Departamento, de acuerdo con las leyes de la materia.

Representar al Presidente de la República en todos los actos relativos a la fijación, reconocimiento, modificación u otorgamiento de los derechos que nazcan del mismo Código.

Marcar lineamientos generales a las actividades del Departamento Agrario.

El Secretario de Agricultura y Ganadería, por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal, tiene señaladas atribuciones que se refieren a la organización y administración del ejido. Además la que la Ley Federal de Colonización le fija. Son:

Ejecutar las resoluciones presidenciales en materia de bienes comunales.

Intervenir en los conflictos sobre límites de los mismos y en la ejecución de las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, en la materia de los mismos conflictos.

Dictaminar en los expedientes de restitución de bienes comunales y cuanto se refiera a titulación de bienes comunales y deslinde de los mismos.

El Departamento Agrario, como órgano agrario, tiene delimitadas sus atribuciones en el artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario se estatuyen en el artículo 36 del Código Agrario.

El artículo 37, nos señala las atribuciones de los Delegados del Departamento Agrario.

Sería largo enumerar todas y cada una de las atribuciones, de las autoridades agrarias antes mencionadas, por lo cual me remito al Código Agrario.

Hago referencia a Angel Caso, que respecto del Cuerpo Consultivo Agrario, dice: "La inclusión del Cuerpo Consultivo Agrario dentro del Departamento Agrario, es una desviación de las directrices revolucionarias sobre la materia. Este cuerpo es el equivalente de la Comisión Nacional Agraria creado por la ley del 6 de enero de 1915, órgano de consulta para el Presidente de la República; pero al ser reformada la Constitución en su artículo 27, se creó el Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agra-

rias y de su ejecución, únicamente, y en inciso aparte de la fracción XI, un cuerpo consultivo agrario compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes reglamentarias le fijen". (7)

El análisis somero de las atribuciones encomendadas a las autoridades agrarias, revela la enorme responsabilidad que sobre ellas pesa. De aquí la importancia tan marcada que llegan a adquirir las autoridades agrarias. De ellas, de su criterio jurídico, de su visión revolucionaria, de su calidad humana, dependen en última instancia la equitativa distribución de la riqueza y la impartición de la justicia social, factores primordiales para el desarrollo progresista de nuestro agro.

### c).—*Sistemas y Procesos Agrarios.*

Antes de abordar el estudio del procedimiento en materia de inafectabilidades agrícolas y ganaderas, es conveniente revisar sucintamente las ideas que sobre Derecho Procesal y procedimiento nos da la doctrina.

La acepción de Derecho Procesal tiene dos significados distintos, aunque íntimamente relacionados. Una se refiere al Derecho Procesal positivo, o conjunto de normas jurídicas procesales; la otra, al Derecho Procesal científico, o rama de la Enciclopedia Jurídica que tiene por objeto el estudio de la función jurisdiccional, de sus órganos y de su ejercicio. (8)

En su concepción general unitaria, el Derecho Procesal se concibe como un derecho de contenido técnico jurídico, que determina las personas e instituciones mediante las cuales se atiende, en cada caso, a la función jurisdiccional y al procedimiento que en ésta ha de observarse. (9)

El Derecho Procesal, define y delimita la función jurisdiccional, establece los órganos adecuados para su ejercicio y señala el procedimiento o rito procesal.

La discusión sobre si el Derecho Procesal que puede ser civil, penal, administrativo, etc., según el carácter del derecho material cuya realización constituya su objeto —es adjetivo, sancionador, arbitrario, etc.— carece de todo interés científico. Lo que si tiene trascendencia es incluir el Derecho Procesal en una de las ramas de la clasificación corriente del Derecho en público o privado, que se admite generalmente.

Dada la noción del proceso, el Derecho Procesal no puede por menos de considerarse como una rama del Derecho Público. El fin del proceso

es eminentemente público. El interés de las partes facilita el impulso que el Estado articula para conseguir, en cada caso, la realización del Derecho objetivo, que constituye en último término, el fin del proceso.

Las actividades con que el juez cumple la función jurisdiccional, están sujetas a un rito más o menos riguroso y solemne, que obliga al titular del órgano jurisdiccional, a las partes y a cuantos intervienen en el proceso, —oral, escrito o mixto—, y se haya contenido en el procedimiento judicial aplicable a cada caso, de acuerdo con las previsiones establecidas en la ley.

En el lenguaje corriente, procedimiento expresa manera de hacer, la serie de reglas —técnicas, legales, etc.,— que regulan una determinada actividad humana. En el lenguaje forense, la palabra procedimiento se emplea, impropriamente, como sinónimo de juicio, de pleito y de proceso. No obstante, esta palabra tiene una significación clara y específica; expresa la forma exterior del proceso; la manera como la ley regula las actividades procesales, la forma, el rito a que éstas deben sujetarse.

El proceso es el conjunto de actos jurídicos, que se inicia con el ejercicio del derecho de acción, realizados por el juez, por las partes y aun por terceros, de acuerdo a un fin que es el de obtener una determinada resolución jurisdiccional.

El procedimiento está constituido por el conjunto de formalidades a que deben someterse los sujetos que intervienen en la tramitación del proceso.

El proceso responde a una concepción teleológica o finalista y el procedimiento a una formalista, según apunta Alcalá Zamora.

El proceso requiere de un impulso exterior, que lo mueve, es el llamado impulso procesal. Tres son los modos de impulsarlo, ya sea que ese impulso venga de las partes, del juez, o bien esté establecido por la ley.

Según de donde provenga el impulso procesal, los procesos pueden ser dispositivos o inquisitivos, ya sea que el impulso procesal corresponda en mayor o menor proporción a las partes o al órgano jurisdiccional.

El proceso agrario es de tipo inquisitivo, en virtud de que corresponde a las autoridades agrarias la disposición del proceso y el principio de investigación, a fin de orientar el procedimiento en busca de la verdad histórica, la que predomina sobre la verdad formal. Se busca con esto lograr un proceso equitativo, en el cual se pueda en lo posible subsanar las imperfecciones y lagunas de la ley, lo cual se dificultaría con formalismos innecesarios. El fin que se persigue es proteger a la clase campesina.

En el procedimiento agrario, no existen como en el civil, los términos preclusivos y fatales, cuyo fin es limitar la actividad promocional. Igualmente en el procedimiento agrario se rompe con el principio de la igualdad formal de las partes, para brindar a los campesinos toda la ayuda necesaria para lograr una igualdad real, sin que esto presuponga el desconocimiento de los derechos de la otra parte, los cuales se encuentran garantizados por la Constitución.

“Lógicamente el estudio del proceso agrario debe comprender el análisis más o menos profundo, según el caso, de los cinco elementos del acto jurídico procesal agrario, en el que intervendrá, necesariamente un juzgador, lo que dará al acto el carácter procesal, y le impondrá su calidad de porción integrante del Derecho Público, justamente por la constante e imprescindible intervención de la autoridad, como parte de la relación jurídica procesal”. (10)

El actor está representado en los procesos ejidales que regula el Código Agrario generalmente por los núcleos de población. El demandado es el propietario o poseedor del fundo que el núcleo de población solicitante pretenda convertir en ejido; puede ser también un núcleo de población o un ejidatario en particular.

La autoridad es dentro del elemento personal del proceso, la parte eminentemente procesal que infunde al proceso su carácter especial.

El objeto consiste en la cosa demandada y varía según la acción que se ejercite.

A cada uno de los derechos agrarios, corresponde la acción respectiva para hacerlo valer mediante los procedimientos que estatuye el Código Agrario. En consecuencia, hay acción de restitución, de dotación, de ampliación, de reacomodamiento, de inafectabilidad y otras varias de menor importancia que se derivan del ordenamiento citado. (11)

A partir de la ley de 6 de enero de 1915, el procedimiento agrario es de carácter eminentemente administrativo, conservándose así hasta el Código vigente.

Ese procedimiento, reviste las formas esenciales de un juicio, que se desarrolla ante autoridades administrativas como lo son las agrarias.

“Las dos vías que pudiéramos llamar clásicas de nuestro procedimiento agrario, son la restitutoria y la dotatoria, pues vienen desde la época colonial; se encuentran en las más antiguas cédulas reales que mandaron devolver a los pueblos de indios las tierras de que fueron despo-

gados por los españoles o dar las necesarias a los que carecieran de ellas. Esas dos vías, llamadas en la actualidad vías ejidales, fueron restablecidas por la Ley de 6 de enero de 1915 y substancialmente perduran en el Código Agrario vigente. (12)

El procedimiento se lleva en dos instancias, siendo la segunda forzosa.

En la primera, los procedimientos de dotación y de restitución se llevan en igual forma, se presenta la correspondiente solicitud ante el Gobernador del Estado a cuya jurisdicción pertenezca el núcleo de población solicitante, solicitud que no tiene que llenar requisito alguno de forma. La intervención de los Gobernadores, es una concesión a la soberanía de los Estados, sin embargo, ha sido una de las principales causas de la lentitud con que se aplica la ley agraria. Se dieron casos de Gobernadores que no daban curso a las solicitudes agrarias para favorecer intereses personales. Por tal motivo se estableció la obligación de enviar copia de las solicitudes a la Comisión Agraria Mixta para que ésta, si después de diez días no recibía la original, abriera el procedimiento. En concepto de Mendieta y Núñez, sería mejor que los interesados presentasen directamente copia de su escrito ante la Comisión Agraria Mixta, o mejor aún que no se diese intervención a los gobernadores en la primera fase del procedimiento.

La Comisión Agraria Mixta es la encargada de instruir en la primera instancia el expediente de restitución o dotación de acuerdo con las reglas especiales para cada una de estas acciones.

La solicitud se publica en el Diario Oficial del Estado correspondiente y surte efectos contra todos los posibles afectados, en un radio de siete kilómetros a partir del núcleo de población solicitante. Los propietarios afectados y los solicitantes pueden presentar pruebas y alegatos desde que empieza la tramitación, hasta la resolución provisional del expediente.

Las pruebas y alegatos se presentan por los propietarios afectados desde que empieza la tramitación del expediente hasta antes de la resolución presidencial.

Las Comisiones Agrarias Mixtas realizan una serie de investigaciones, trabajos y estudios técnicos, que se señalan en el Código Agrario.

Concluido el expediente, en los dos casos tratados, la Comisión formula un dictamen que presenta al Gobernador del Estado para que éste dicte la resolución provisional. Si dicha resolución es favorable pasa al

Comité Ejecutivo Agrario para que haga entrega de las tierras y aguas restituidas o dotadas al núcleo de población solicitante y si es negativa, o no dicta su resolución dentro del término de ley, el expediente pasa al Departamento Agrario para revisión en segunda instancia.

Se presenta en el procedimiento agrario, la interferencia de autoridades de segunda instancia en la primera. La restitución se funda en los títulos de propiedad y como éstos datan de la época colonial y existen muchos falsos, se remiten al Departamento Agrario a efecto de que dicamine sobre su autenticidad; de ser desfavorable el dictamen ipso facto concluye la primera instancia.

Igualmente en la dotación interviene el Departamento Agrario en caso de que sea impugnado el fraccionamiento de alguna propiedad afectable, pues a dicho Departamento corresponde dictaminar respecto a la nulidad de tal fraccionamiento.

La segunda instancia se lleva ante el Departamento Agrario. Este, complementa, si es necesario, el respectivo expediente y recibe las pruebas y alegatos de los afectados y de los solicitantes. Concluida la tramitación, turna el expediente al Consejo Consultivo para que éste formule el proyecto de resolución que se lleva a consideración del Presidente de la República, quien dicta la resolución definitiva.

He puesto especial atención a los procedimientos dotatorios y restitutorios, que aunque no son materia de esta tesis, son considerados los más importantes dentro del procedimiento agrario y marcan la pauta a los demás trámites procesales.

Ahora examinaré el procedimiento para la inafectabilidad de las propiedades agrarias, existen diversos procedimientos según que se trate de una gran propiedad que va a ser afectada o bien sea una propiedad inafectable.

Tratándose de una gran propiedad que va a ser afectada, el propietario tiene derecho a que se localice la extensión de su finca que desea le sea respetada. La solicitud, la presenta ante la Comisión Agraria Mixta correspondiente, acompañada de las pruebas necesarias y de un plano topográfico de conjunto de la propiedad afectable, en el cual estará señalada la superficie escogida.

La Comisión Agraria Mixta debe emitir su dictamen en un plazo de quince días y enviarlo al Departamento Agrario, el cual, en un plazo de quince días propone al Presidente de la República que haga la declara-

toria correspondiente; ésta se publica en el Diario Oficial de la Federación y se inscribe, si es favorable, en el Registro Agrario Nacional.

En el caso de propiedades inafectables, dedicadas a la agricultura o a la ganadería, la solicitud se presenta ante el Delegado del Departamento Agrario de la entidad federativa correspondiente, el cual recaba las pruebas necesarias y con su opinión remite el expediente al Departamento Agrario el que a su vez, da cuenta al Presidente de la República a fin de que expida el certificado de inafectabilidad. Este certificado se publica en el Diario Oficial de la Federación y en el de la entidad respectiva.

La solicitud de concesión de inafectabilidad ganadera, debe contener los datos que indica el artículo 58 del Reglamento de Inafectabilidad, a saber: nombre y domicilio del solicitante, razón social en su caso, número y especie de ganado, superficie total del predio, clase de tierras, etc. Como anexos se adjuntarán a dicha solicitud los documentos requeridos por el artículo 59 del mismo Reglamento, como son la comprobación de la personalidad del solicitante, plano topográfico de los terrenos, memoria descriptiva de los mismos, etc.

El Departamento Agrario debe enviar también, en el plazo de cinco días, copia de la solicitud y sus anexos al Delegado Agrario en cuya jurisdicción se encuentre el casco de la finca a que se refiere la solicitud, a fin de que recabe informes y realice trabajos que integren el expediente con los datos necesarios para ilustrar el caso. El Delegado Agrario está obligado a informar de la solicitud al Ejecutivo Local para que exprese su opinión en quince días, por conducto de la Comisión Agraria Mixta.

Concluida la tramitación del expediente, se somete al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual emite dictamen que se pone a la consideración del Presidente de la República, quien dicta resolución definitiva.

Se pregunta Mendieta y Núñez: ¿Por qué en la tramitación de la inafectabilidad de tierras agrícolas no interviene el Cuerpo Consultivo Agrario y sí en las de inafectabilidad de tierras ganaderas? Esta pregunta y otras que podríamos formular, respecto de ciertas diferencias de trámite que se notan en los diversos procedimientos agrarios, posiblemente no tienen respuesta satisfactoria. Hay indudablemente, en este aspecto de la reglamentación agraria, mucho de arbitrario y caprichoso que está exigiendo una sistematización lógica y congruente.

Todo lo anterior se presenta directamente ante el Departamento Agrario y éste envía un tanto de ellos a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y otro a la Delegación Agraria respectiva para que informen.

El informe de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, lleva como fin comprobar parte de los datos, aquellos de carácter agropecuario, proporcionados por el mismo solicitante en su escrito inicial y expresar la opinión de la Secretaría aludida, sobre la procedencia o improcedencia de la concesión que se solicite. Artículo 63 del Reglamento.

El informe de la Delegación Agraria correspondiente implica varios trabajos previos, entre ellos, levantamiento del censo agropecuario de los núcleos de población con derecho a ejidos; expedientes agrarios en trámite ante la Delegación, que pudieran producir la afectación de las tierras materia de la solicitud; determinación de los coeficientes de agostadero de la finca y finalmente, opinión del Delegado sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud. Artículo 65 del Reglamento.

El decreto-concesión se compone de dos partes; la primera contiene las consideraciones sobre los requisitos que deben llenarse para obtener una concesión de inafectabilidad ganadera; la segunda, contiene la declaratoria de inafectabilidad por veinticinco años o por un año si es provisional y las obligaciones a que el concesionario queda sujeto.

El concesionario queda obligado, entre otras cosas, a cumplir las disposiciones que dicte la Secretaría de Agricultura y Ganadería sobre mejoramiento y experimentación de ganado y forrajes, a cooperar para la instalación y funcionamiento de estaciones pluviométricas, a entregar anualmente el porcentaje de los pies de cría de ganado para que el Departamento Agrario lo distribuya entre los ejidatarios, según el tiempo que tenga de establecida la ganadería y a ejecutar las obras y a hacer las inversiones necesarias para mantener e incrementar su industria. Arts. 73 a 75.

A partir del artículo 33 del Reglamento, se estatuye el procedimiento a seguir en el trámite de solicitudes de conjunto de inafectabilidad agrícola.

Dice el artículo 33: "En el otorgamiento de la inafectabilidad agrícola que solicitan colectivamente los propietarios o poseedores de predios, con superficies comprendidas dentro de los límites señalados a la pequeña propiedad, se distinguirán los siguientes casos:

I.—Pequeñas propiedades de origen, agrupadas en los alrededores de los centros de población;

II.—Pequeñas propiedades provenientes del fraccionamiento de excedentes, efectuado por los gobiernos de las entidades federativas o direc-

tamente por los propietarios, conforme a las leyes expedidas en cumplimiento por lo dispuesto en la fracción XVII del artículo 27 Constitucional.

III.—Pequeñas propiedades provenientes de un fraccionamiento realizado por el antiguo propietario, sin sujeción a las leyes locales de fraccionamientos, y

IV.—Pequeñas propiedades originadas por la partición hereditaria de bienes rústicos.

En seguida el propio Reglamento señala el trámite a seguir en cada uno de los casos a que se refiere el artículo transcrito.

El procedimiento para obtener la inafectabilidad de las pequeñas propiedades ganaderas, se señala a partir del artículo 42 del Reglamento.

No creo necesario detallar paso por paso dicho trámite, ya que como lo dice el artículo 47: "El trámite de las solicitudes de inafectabilidad ganadera estará sujeto al mismo procedimiento que el de los correspondientes a la inafectabilidad agrícola". Procedimiento que ya expuse en detalle.

Estos son a grandes rasgos, los procedimientos que estatuye el Reglamento multicitado, para el trámite de inafectabilidades agrícolas y ganaderas.

### APENDICE DEL CAPITULO III

- 1.—Lucio Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario de México", Ed. Porrúa, México, 1966.
- 2.—Harold J. Laski, El Estado Moderno, Siglo XX, Buenos Aires, 1946.
- 3.—Kuri Breña Daniel, Hombre y Política, Ed. Jus, Mévico, 1942.
- 4.—Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, Ed. Nacional, México, 1952.
- 5.—Gabino Fraga, Ed. Porrúa, Derecho Administrativo, México, 1969.
- 6.—Gabino Fraga, Op. Cit.
- 7.—Angel Caso, Derecho Agrario, Ed. Porrúa, México.
- 8.—Castillo Larrañaga, De Pina, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, México, 1969.
- 9.—Merkel, Enciclopedia Jurídica.
- 10.—Angel Caso, Op. Cit.
- 11.—L. Mendieta y Núñez, Op Cit.
- 12.—L. Mendieta y Núñez, Op. Cit.

**CAPITULO IV**

**EMPRESAS AGRICOLAS Y GANADERAS EN EL**

**ESTADO DE VERACRUZ**

a).—*Naturaleza Intrínseca de las Tierras.*

Problema planteado por la Confederación Nacional Ganadera al pretender clasificar como ganaderas, tierras susceptibles de cultivo.— Criterio sustentado por el Departamento Agrario.

En el Estado de Veracruz se suscitó este problema, referente a la pequeña propiedad ganadera, en cuanto a su extensión.

Los ganaderos, al través de la Confederación Nacional Ganadera, plantearon el asunto en los siguientes términos:

Consideramos que en general, la situación agraria ha mejorado —habla el dirigente de la C.N.G. en aquel entonces, quien se dirigía a la XXXII Asamblea General Ordinaria de la propia organización—, en cuanto a que tanto los Gobernadores de los Estados, como el Departamento Agrario a últimas fechas, han procedido con el mayor cuidado, al dictar una resolución dotatoria. Y decimos que a últimas fechas, porque recordarán las Uniones del País que el 7 de septiembre del año anterior, tuvimos necesidad de convocar a una asamblea General Extraordinaria, para informarles de la grave situación que se nos vino encima con motivo de la conducta que estaban siguiendo algunos funcionarios del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, al interpretar el Código Agrario en el sentido de que todas las tierras planas o con un declive de 15 grados, serán susceptibles de cultivo y por lo tanto deberían considerarse como agrícolas, sin importar el uso a que estuvieran destinadas.

Esta opinión, a consulta hecha por la Confederación al Departamento Agrario, fue externada por este último, opinión que rabatimos por escrito como ilegal y atentatoria, ya que la Constitución General de la República, en su artículo 27 fracción XV, no habla de calidad de tierras para la ganadería, sino de aquella superficie que baste para alimentar 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Este criterio injusto del Departamento Agrario, dio motivo a que algunos consejeros del Cuerpo Consultivo, entre ellos el licenciado Víctor Manzanilla Schaffer, lo aplicaran en varios expedientes y nos cometieran afectaciones ilegales sobre pequeñas propiedades ganaderas, respetándoseles solamente 200 hectáreas. (1)

Hasta aquí, la argumentación de los ganaderos, de cuya lectura se infiere que el criterio que pretendían hacer prevalecer, en lo que respecta a la propiedad inafectable ganadera, era el de que se pudiera hacer ganadería en cualquier clase de tierra, esto es por el destino de la tierra, fijándoseles entonces la extensión, de acuerdo con el índice de agostadero y la capacidad forrajera de las tierras.

En otras palabras, pretendían que se les fijara la pequeña propiedad ganadera, en razón al destino que se le diera a la tierra.

El Departamento Agrario en un comunicado dirigido al Sr. Octavio Ochoa y Ochoa, Secretario General de la C.N.G. y fechado el 18 de julio de 1966, externó su criterio en los siguientes términos:

...“el criterio de este Departamento se sustenta no solo en lo dispuesto por la fracción XV del Artículo 27 Constitucional que reproduce Ud. en la comunicación que contesto, sino en sus disposiciones reglamentarias, Código Agrario y Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, este último dictado por el C. Presidente de la República con la calidad de Suprema Autoridad en materia agraria que le otorga la fracción XIII de la disposición constitucional invocada.

Sigue diciendo el oficio del Departamento:

“En el Reglamento de referencia encontramos desde luego que el artículo 5º en su inciso IV expresa textualmente:

Son tierras susceptibles de cultivo las que, NO ESTANDO DEDICADAS A ESTE OBJETO —somos nosotros los que subrayamos—, ofrez-

can condiciones apropiadas para hacer costeable su explotación agrícola. Las tierras de monte o agostadero que se encuentran en ese caso, serán equivalentes a las de temporal”.

De la lectura de esta disposición claramente se percibe que el hecho de que las tierras ofrezcan condiciones apropiadas para hacer costeable su explotación agrícola, aún cuando estén dedicadas a otros objetos, no las excluye de la clasificación de susceptibles de cultivo. Esto indica que la clasificación de la tierra, para la aplicación de la legislación agraria, no la determina el uso a que esté destinada, sino su calidad intrínseca.

Y continúa el documento:

El segundo párrafo de la fracción VI del propio artículo 5º del mismo ordenamiento expresa textualmente:

“Las tierras de labor abandonadas por un período no mayor de cinco años en los climas tropicales y de diez años en los templados o fríos que se cubren de vegetación silvestre, se denominarán tierras alzadas y SE CONSIDERARAN COMO DE CULTIVO SIEMPRE QUE SEAN PLANAS O CON PENDIENTES QUE NO PASEN DE 15 GRADOS, y su equivalencia será la de las tierras de humedad o de temporal, según su naturaleza”.

“En esta parte del artículo volvemos a encontrar claramente establecido que las tierras de labor, aún cuando no estén dedicadas al cultivo y se cubran de vegetación espontánea, no por eso dejan de considerarse como de cultivo”.

“Según se ve, en los incisos transcritos se define con precisión que las tierras consideradas equivalen a las tierras de humedad o de temporal, según su naturaleza y ya se sabe que el artículo primero del propio Reglamento establece que la propiedad inafectable, para esta clase de tierras, es de 100 hectáreas para las de humedad y 200 para las de temporal”.

“Las disposiciones anteriores resultan suficientemente claras para dejar perfectamente entendido que las tierras capaces de producir cosechas, ya se encuentren dedicadas al cultivo o sean susceptibles de él, no pueden ser amparadas como inafectables en superficies mayores que las señaladas para los terrenos de riego, humedad y temporal y cualquiera que sea el destino que se les dé. De ésto resulta, que no puede entenderse que ocupar tierras de cultivo o cultivables con ganados, varíe la naturaleza intrínseca de las tierras, ni las convierta a la calidad de agostadero propiamente dicho”.

“Si todas estas disposiciones no fueran suficientemente precisas para dejar sentado que para destinarse a la ganadería no se pueden amparar tierras cultivables en cantidad mayor que la señalada para las tierras de riego, humedad o temporal, observemos si el Reglamento a que nos venimos refiriendo contiene alguna otra disposición que resuelva cualquier duda”.

“En el Capítulo II del Ordenamiento indicado, que se destina a definir las distintas clases de inafectabilidades, después de precisarse qué es la inafectabilidad agrícola, qué la concesión de inafectabilidad ganadera, dedica el artículo 7º a definir la inafectabilidad ganadera”.

El artículo de referencia dice textualmente:

“Es inafectabilidad ganadera la que se refiere a tierras de agostadero o de monte bajo **NO SUSCEPTIBLES DE CULTIVO** —somos nosotros los que subrayamos—, dedicados a la cría o engorda de ganado y que corresponde a la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos”.

“Lo expresado por el artículo transcrito interpretado a “contrario sensu” está indicando que: **NO ES** inafectabilidad ganadera la que se refiere a tierras de agostadero o monte bajo susceptibles de cultivo, dedicadas a la cría o engorda de ganado. Estas definiciones desvanecen cualquier duda al respecto y precisan que, el criterio que viene aplicando este Departamento desde el año de 1948, en que entró en vigor el Reglamento de que se viene tratando, tiene su fundamento en la aplicación de la ley”. (2)

Termina el oficio, que firma el Secretario General del referido Departamento Agrario por aquella fecha, Ing. Luis G. Alcerreca. Nótese las partes que fueron subrayadas por el mismo Departamento.

Solo añadiré, que comulgo con la opinión del Departamento Agrario, que por lo demás está perfectamente fundada en la ley.

En efecto, no es por el destino que se le dé a la tierra, cómo se definirá su naturaleza o calidad. La ley estatuye claramente cuáles son las tierras susceptibles de cultivo y de acuerdo con esto las clasifica en tierras de humedad o temporal, etc.

Entonces, no importa que a una tierra así clasificada, posteriormente se le destine a la ganadería, el solo hecho de cambiar su destino, no cambia su calidad, esa tierra seguirá siendo susceptible de cultivo y por

lo tanto no podrá ser amparada por una inafectabilidad ganadera, antes bien, será tierra expedita para satisfacer necesidades agrarias.

Este hecho que se suscitó en el Estado de Veracruz, cuando el maestro Víctor Manzanilla Schaffer era Consejero del Grupo Consultivo precisamente por ese Estado y quien tuvo una destacada intervención, estudiando y elaborando el criterio, que sustentó el Departamento Agrario, vino a poner de relieve una vez más, que la Reforma Agraria sigue adelante, que a pesar de los obstáculos del camino, se cumple con los postulados del agrarismo mexicano y que se tiene la determinación de impedir a toda costa el resurgimiento del latifundismo.

Si se hubiera atendido al criterio de la Confederación Nacional Ganadera, enormes extensiones de terreno, ya fueran planas o con declives de 15 grados, por el solo hecho de estar dedicadas a la ganadería, deberían considerarse como inafectables, aún siendo susceptibles de cultivo y sin importar para nada, la existencia de campesinos sin tierra y con derechos a salvo.

b).—*El Certificado de Inafectabilidad Ganadera.*

En el estudio del certificado de inafectabilidad ganadera, analizare jurídicamente, qué clase de derecho otorga a sus titulares, así como su definición.

Previamente recordaré las distintas clases de derechos que trata la doctrina, así como su clasificación, y para tal objeto acudiré al texto de García Maynez.

El derecho puede ser objetivo y subjetivo. Concebido como norma o sistema de normas, el derecho es objetivo.

Por el contrario como facultad o conjunto de facultades, el derecho es subjetivo.

A su vez, las normas jurídicas se dividen en normas de derecho público y normas de derecho privado; las primeras tienen que ver con la organización del Estado, las segundas conciernen a los particulares en sus intereses.

Por tanto dice García Maynez, existe: derecho público objetivo y derecho público subjetivo; de igual forma, derecho privado objetivo y derecho privado subjetivo.

El derecho subjetivo se define como la facultad derivada de una norma, de hacer o de omitir algo, dicha facultad, es correlativa del deber

especial de un individuo determinado, o bien del respeto impuesto a todo el mundo, frente al titular de la facultad.

A su vez, los derechos privados subjetivos, se subdividen en derechos personales o de crédito y en derechos reales. Esta clasificación se basa en la naturaleza de los deberes correlativos de los sujetos pasivos de la relación jurídica, así como en la determinación o indeterminación de los mismos sujetos.

El derecho personal o de crédito es: "la facultad que una persona, llamada acreedor, tiene respecto de otra, llamada deudor, de exigir de ésta, la realización de un hecho, una abstención o la entrega de una cosa". (4)

El derecho real lo define el mismo autor, como: "la facultad correlativa de un deber general de respeto, que una persona tiene de obtener directamente de una cosa todas o parte de las ventajas que ésta es susceptible de producir. (5)

El derecho real, se ejercita directamente sobre una cosa. Este puede consistir en un derecho de propiedad, o bien alguno de los desmembramientos de ésta, como servidumbres, usufructos.

El derecho real da origen a una relación jurídica que se divide en dos elementos: el titular del derecho, que puede ser el propietario de la cosa y el objeto del derecho, que será la cosa sobre la cual se ejerce el derecho. Esta relación es directa e inmediata, ya que el derechohabiente puede obtener directamente la cosa, sin acudir a intermediario, obteniendo de ella todas las ventajas que es susceptible de producir la misma.

El derecho real es absoluto, la ley impone a todos la obligación frente al titular del mismo de respetar su ejercicio.

Los derechos personales o de crédito se manifiestan en una relación jurídica más compleja. Aquí hay tres elementos: el derechohabiente o acreedor, sujeto activo de la relación; el deudor o sea el obligado sujeto pasivo de la relación y el objeto de la relación, que puede consistir en un hecho positivo, en una prestación de una cosa o en una abstención.

Se define el derecho personal como la facultad en cuya virtud una persona llamada acreedor, puede exigir de otra llamada deudor, un hecho, una abstención o la entrega de una cosa. (6)

Los derechos reales, valen frente a todos, son absolutos, mientras que los personales son relativos, el acreedor solo podrá exigir el cumplimiento del derecho al deudor.

El derecho real recae sobre una cosa; el personal tiene como objeto la ejecución de un hecho, una abstención, o la entrega de una cosa.

Hecha esta sucinta recordación de la doctrina, analizaré qué clase de derecho conlleva el certificado de inafectabilidad.

Con la reforma del 12 de febrero de 1947 a la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, se establece el juicio de amparo en beneficio de los pequeños propietarios poseedores del certificado de inafectabilidad agrícola o ganadera. Con la introducción del recurso de garantías en beneficio de los pequeños propietarios afectados en sus derechos, adquiere una importancia especial el certificado, ya que por así decirlo, se convierte en garantía concreta de la pequeña propiedad, que ya no podrá en adelante ser objeto de la errónea o arbitraria interpretación de las autoridades agrarias.

“Encontramos la fuente del certificado de inafectabilidad en la legislación ordinaria, aunque en esta legislación al principio careció de importancia, ya que en realidad no impedía la afectación de las tierras que presumiblemente amparaba”. (7)

Como se ve por la anterior cita, hasta antes de la reforma, carecía de relevancia jurídica, pues no otorgaba ninguna protección a sus tenedores.

El artículo 294 del Código Agrario, determina los trámites para la expedición por el Presidente de la República del certificado, su inscripción en el Registro Agrario Nacional y su publicación en el “Diario Oficial de la Federación”, así como en el periódico oficial de la entidad correspondiente. Por estas características que le asigna el mencionado artículo, se puede decir que el certificado, es un documento público, de acuerdo con la definición de esta clase de documentos.

Por otra parte, el certificado, es el documento base de la acción, en el cual los propietarios lesionados en sus derechos, se basan para iniciar su demanda de amparo en contra de las resoluciones que los afectan.

Como es un documento que permite ejercitar una acción, lógicamente lleva consignado un derecho a favor de su tenedor. ¿Qué clase de derecho es éste?

De acuerdo con lo ya repasado, no se trata de un derecho personal o de crédito, ya que no constituye a favor de su tenedor, un derecho personal correlativo de una obligación de no hacer, en este caso a cargo del Poder Ejecutivo Federal que lo expide, como consecuencia de la relación

jurídica establecida entre éste y el poseedor. Obligación que se manifestaría en la actitud del Estado de no afectar la pequeña propiedad agrícola o ganadera del tenedor.

Y esto se comprueba, ya que el certificado no se expide a favor de determinada persona, con lo cual claramente se ve que no se trata de un derecho personal.

¿Encaja dentro de los derechos reales?

En caso de que así fuera, el certificado otorgaría a su poseedor, un poder jurídico absoluto de disposición sobre el predio amparado, o bien el derecho de uso o disfrute del mismo, susceptible de ejercitarse contra todos.

No es el caso, ya que el certificado no lleva consignado ningún derecho de propiedad, o alguno de sus desmembramientos, que convirtiera al tenedor del documento, en dueño, arrendatario, o bien usufructuario.

No es pues un derecho real el consignado en el certificado de inafectabilidad agrícola y ganadera.

Es oportuno aclarar para no incurrir en una mala interpretación, que otra cosa muy distinta, son los derechos reales que sobre el predio amparado por el documento tiene el propietario del mismo, estos derechos provienen del título a virtud del cual posee y que le da el derecho pleno sobre el predio.

En último caso se podría afirmar, que el certificado de inafectabilidad, conlleva un derecho de protección a un derecho real.

Si el certificado es un documento probatorio, que da a conocer que cierta extensión de tierra, ha llenado los requisitos que exige la legislación agraria y por tanto se le declara pequeña propiedad agrícola o ganadera inafectable, con los derechos inherentes.

Los fines son evidentes, preservar a la pequeña propiedad, contra el peligro que significaría una política del Estado demasiado inclinada a fomentar las formas de propiedad colectiva de la tierra.

El documento en sí mismo, no engendra otro derecho sino el que pueda desprenderse de su función de garantía, que vendrá a ser ésta sí, de los derechos reales que sobre la propiedad tenga el tenedor, emanados de su título a virtud del cual posea.

Dentro de nuestro derecho, el certificado de inafectabilidad, es un documento de características muy singulares, que constituye el medio de probar que un predio rústico determinado, ha cumplido los requisitos

exigidos por la fracción XV del artículo 27 Constitucional, para que sea declarado pequeña propiedad agrícola o ganadera inafectable.

Si el certificado otorgara derechos personales a favor de su poseedor, su validez dependería en exclusiva de la situación legal de éste, en este caso sería intransmisible, se extinguiría con cada operación translativa de dominio, celebrada sobre el predio.

Si fueran derechos reales los constituidos por el certificado, ampararía unidades territoriales determinadas y se transmitiría sin desvirtuarse a los sucesivos propietarios legítimos de las tierras. Como título representativo de derechos reales sobre el predio formaría parte inseparable de éste y se transmitiría en todas las operaciones translativas de dominio que se verificaran sobre el predio en cuestión. Lo que no sucede, ya que no siempre se transmite, al transmitirse la propiedad.

Esto en virtud de que únicamente está amparando la pequeña propiedad y es dable entender que si un propietario posee otros predios que sumados ya no constituyan pequeña propiedad, dejará de operar el certificado en beneficio de la propiedad que está amparando.

Mendieta y Núñez lo dice claramente:

...“el respeto constitucional no solo se deriva de ciertas consideraciones económicas, sino que contiene un hondo sentido humano. Sería absurdo que a un propietario de cincuentas fincas rústicas de cien hectáreas cada una y provistas con sendos certificados de inafectabilidad, se le respetasen todas. (8)

Sigue diciendo más adelante:

“Por lo que respecta al valor del certificado de inafectabilidad, diremos que es uno de los problemas más serios de nuestro derecho agrario, pues no ampara en realidad, a una extensión determinada de tierra, sino a un propietario determinado y tiene validez en cuanto éste conserva su calidad o categoría de pequeño propietario; en cuanto lo pierde por adquirir otros predios, de tal modo que el conjunto de sus propiedades lo eleve a la categoría de gran propietario, es afectable la pequeña propiedad a pesar de estar amparada con el certificado de inafectabilidad. (9)

Este punto no está suficientemente reglamentado en el Código Agrario. En nuestro concepto —sigue diciendo Mendieta y Núñez— los certificados de inafectabilidad deben respetarse mientras no sean nulificados mediante un procedimiento ajustado a las garantías constitucionales correspondientes. En caso de que una persona adquiera con posterioridad a la

expedición del certificado, por cualquier concepto, otro predio amparado o no con certificado de inafectabilidad, debe obligársele a que declare cuál de sus propiedades desea conservar como inafectable para que se le respete.

En nuestro Derecho Agrario, inafectabilidad no es sinónimo de intocabilidad, la pequeña propiedad, no es intocable, es eso sí inafectable, hasta en tanto que su titular no pierda la calidad o categoría que como tal le confiere la ley. Por tanto el certificado no establece de ninguna manera una prohibición absoluta, por el contrario señala solo una condición jurídica, de la cual se deriva un derecho determinado, susceptible de perderse en cuanto la condición jurídica básica se pierda.

Se puede establecer que, la transmisión del certificado de inafectabilidad, no lleva implícita la transmisión de la condición jurídica de pequeño propietario, ni aún menos la garantía de respeto por parte del Poder Ejecutivo Federal, hacia la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, de no ser afectada.

No opera mágicamente, el certificado, convirtiendo en pequeño propietario a quien no lo sea, ni devuelve tal condición a quien la haya perdido.

Hasta aquí, se puede decir que el certificado es un título sui-generis, que constituye un derecho sobre otro derecho real, diríase protector de éste, y que por sí solo prueba que el predio que ampara, constituye una pequeña propiedad.

De acuerdo con el dictado constitucional, que permite a los predios agrícolas o ganaderos en explotación provistos de certificado, promover el juicio de garantías contra la afectación o privación ilegal, se introduce un nuevo elemento, el certificado, ya no solo será probatorio de que un predio es pequeña propiedad, porque ha reunido las cualidades que a tal institución señala el artículo 27 en su fracción XV.

De acuerdo con este nuevo elemento se tendría al certificado de inafectabilidad, como constitutivo de la pequeña propiedad y ya no meramente declarativo de ésta.

Tan es así, que este criterio es corroborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha externado este criterio en varias ejecutorias, todas ellas teniendo el certificado como constitutivo de la pequeña propiedad y ya no meramente declarativo de ésta.

Sin embargo, hay que decir que aunque la fracción XIV reformada

del artículo 27 Constitucional, condiciona la interposición del juicio de amparo a la tenencia del certificado de inafectabilidad, semejante criterio del legislador, que condiciona la ejercitabilidad de la acción constitucional, a un acto, como lo es la expedición del mencionado certificado por el Ejecutivo Federal, no puede cambiar la naturaleza jurídica del propio documento. En tal virtud el certificado seguirá siendo declarativo de la pequeña propiedad y no constitutivo de ésta.

Refiriéndose a esta condición para interponer el juicio de amparo, dice Mendieta y Núñez: "Contraria a la esencia misma del juicio de amparo porque su efectividad se finca en la libertad absoluta para interponerlo en el momento preciso en que alguna autoridad trata de violar una garantía constitucional en perjuicio de persona determinada. Si la procedencia de su interposición se supedita a un requisito previo, el amparo pierde eficacia y de institución democrática justiciera, pasa a ser privilegio de quienes pueden cumplir el requisito.

Lo absurdo del sistema adoptado se pone de relieve aun más, si advertimos que se supedita la procedencia del amparo a la posesión previa de un certificado expedido precisamente por el Departamento Agrario, es decir, por la autoridad responsable. (8)

Esto equivale a que para que procediese el amparo en contra de una orden de aprehensión dictada por un juez o por el Inspector General de Policía, se necesitara exhibir un certificado de buena conducta firmado por los mismos funcionarios que dictaren la orden.

La insuficiencia del sistema adoptado es evidente si consideramos que en la República Mexicana hay más de dos millones de pequeños propietarios, y en consecuencia, para que se dote de certificados de inafectabilidad a todos, tienen que pasar, necesariamente, muchos años porque los trámites para expedir dichos certificados, por rápidos que se les suponga, requieren tiempo y personal adecuado, cosas ambas de que no se dispone en la medida de las necesidades y de las demandas. En tanto se otorgan certificados de inafectabilidad a todos los pequeños propietarios, un enorme número de ellos continúa en situación de inseguridad que afecta seriamente a la economía agrícola del país. (9)

Se puede concluir diciendo que el certificado engendra un derecho que no es ni real, ni personal, sino peculiar sui-géneris que proyecta consecuencias propias y tiene sus propias reglas de transmisibilidad.

El certificado es en esencia un documento declarativo probatorio de que el predio que ampara, es de acuerdo con nuestra Constitución una pequeña propiedad y por tanto inafectable.

c).—*Vencimientos de Decretos-concesión.*

*Inafectabilidades.—Estadísticas.*

El Estado de Veracruz por su situación geográfica, su orografía, hidrografía, estructura geológica, suelo y clima, presenta una aptitud tan amplia para la agricultura y la ganadería, que sin exagerar se puede decir que pocas entidades del país pueden igualarlo. En su territorio se practican con buen éxito los cultivos de los climas tropicales, templados y fríos.

Desde la costa hasta una altura sobre el nivel del mar que fluctúa entre los 400 y 500 metros, con clima tropical, los cultivos más extendidos son: el coco, el plátano, la vainilla, la piña, el arroz, la papaya y el mango.

Desde una altitud de 500 hasta 1,400 metros, con clima semi-tropical y templado se cultiva: la caña de azúcar, el café, el tabaco, el aguacate, la naranja, el limón, y otros cítricos.

En regiones situadas sobre los 1,500 metros, con clima frío, se aprovechan para: haba, trigo, alpiste, cebada, chícharo, papa, manzana, ciruela, durazno, pera.

Indistintamente en las otras regiones, se cultiva maíz, frijol, chile y tomate.

En la zona semi-tropical de Fortín, Córdoba y Orizaba, ocupa un lugar especial la floricultura, sobresaliendo la gladiola, la azucena, la gardenia y la azalea.

Haciendo una comparación de la agricultura del Estado de Veracruz con la del resto de la República, es notable que en dicho Estado se encuentran representados 30 de los 32 cultivos más importantes que caracterizan a la agricultura nacional, faltando solo el henequén y la vid.

La principal región vainillera de México, se localiza en la zona de Papantla, Gutiérrez Zamora, M'santla.

El plátano roatán para exportación se cultiva en la zona de Tuxpan a Tlapacoyan, la del bajo Papaloapan y San Andrés Tuxtla.

La región cafetalera con mayor volumen de explotación se encuentra en Zongolica, Omealca, Córdoba, Huatusco, Coatepec, Juchique de Ferrer, Misantla y Tlacotalpan.

Primer lugar en la producción de caña de azúcar, ocupa el Estado, con cuatro zonas: una es la que va de Motzorongo, Omealca, Córdoba, Orizaba y Potrero, hasta Paso del Macho, otra está en la cuenca del bajo Papaloapan, la tercera se encuentra en la región que va de Jalapa y Jilotepec a Tuzumapan y la cuarta zona está en Villa Cardel y Ursulo Galván.

También en naranja ocupa primer lugar, con tres centros productores que son: Coatepec, Teocelo y Jalapa; le sigue Amatlán y Córdoba y en tercer lugar Misantla y Tlapacoyan.

La superficie del Estado de Veracruz que es de 7,189,600, hectáreas, corresponden a predios de propiedad privada 2,417,142 hectáreas. De la población económicamente activa, el 67% se dedica a la agricultura. El Estado es eminentemente agrícola y ganadero y si se elabora un plan estatal de producción, aplicando las soluciones que señalen los estudios, considerando al Estado como piloto, se llegaría a obtener resultados muy valiosos, para su posterior aplicación a nivel nacional.

La superficie agrícola del Estado es de 5,100, 452 hectáreas, que viene a ser el 4.6% del total de dicha superficie en el país, lo cual coloca a la entidad en el octavo lugar, entre los demás de la República.

De la población económicamente activa, el 67% se dedica a la agricultura, según se desprende de los datos que proporcionó la Dirección de Economía Rural de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. En una superficie de 71,896 kilómetros cuadrados y 1,234,783 hectáreas de tierra consideradas de labor, 17.17% de la total del Estado se cultivaron en el año de 1962, 701,615 hectáreas, o sea el 8.26% de la superficie nacional cultivada con una producción con valor de \$ 614,253,810, que representa el 9.85% del valor de la producción nacional.

Por lo que se refiere a la explotación ganadera, ocupa un lugar importante, en relación con las demás entidades federativas. Cubre el consumo local y es principal fuente de abastecimiento a grandes poblaciones de la altiplanicie mexicana.

La región ganadera ocupa una superficie de 1,846,266 hectáreas de pastos, que es el 25.6% de la superficie total del Estado y el 2.74% de los pastos existentes en todo el territorio. A los pastos y llanuras correspondieron 1,301,735 hectáreas y a los cerros 544,531, es decir, que existe

una relación de 2.5 hs. de llanuras por una de cerro, mientras que en el territorio nacional, guarda una proporción de menos de una hectárea de pastos y llanuras por cada hectárea de pastos en cerros.

Las especies registradas en 1950 representaban el 6.65% del número de cabezas y equivalían al 10% del valor de la población ganadera total del país.

El ganado vacuno es el principal en el Estado, tanto en número de cabezas como en valor, en cabezas representa el 56.3% y en valor el 71% del total. En el mismo orden la especie caballar representó el 16.5% y 10.8%. El ganado porcino representa el 14.9% y el 4.63% respectivamente.

Se localizan tres zonas ganaderas, de las cuales la septentrional es la más importante, corresponde a la región Huasteca, donde destacan los municipios de Pánuco, Tempoal, Tampico Alto, Ozuluama, Tantima, Tantoyuca, Chontla, Platón Sánchez, Chicontepec, Temapache, Ixhuatlán de Madero, Tuxpan, Papantla y Martínez de la Torre, que representan el 84.45% del valor total.

La zona central que se localiza en las llanuras costeras, sobresalen los municipios de: Vega de Alatorre, Alto Lucero, Actopan, Medellín, Cotaxtla y Tephuipango, cuyo ganado representó el 31.72% del valor de la zona.

En la zona Sur se encuentran: Tierra Blanca, Ignacio de la Llave, Alvarado, Tlacotalpan, Cosamaloapan, Santiago Tuxtla, Tesechoacán, Minatitlán y Tlalixcoyan.

#### *Concesiones Ganaderas.*

Examinadas así a grandes rasgos las explotaciones agrícolas y ganaderas en el Estado de Veracruz, pasará a ver la situación de las concesiones ganaderas en esta entidad federativa.

En el Estado de Veracruz, se expidieron veintisiete concesiones-decreto de inafectabilidad ganadera, conforme a la reglamentación de estas inafectabilidades.

La primera se publicó en el Diario Oficial el 25 de julio de 1941 y la última el 19 de febrero de 1958, amparando un total de 49,947 hectáreas.

Desde entonces no se ha expedido una más y por el contrario se han vencido hasta el presente año quince de dichas concesiones.

Se irán venciendo las restantes de acuerdo con las fechas de expedición. Una de ellas está ya derogada.

De acuerdo con la política que ha seguido el Departamento Agrario, no se ha extendido el plazo de ninguna concesión, estudiando por el contrario dicho Departamento de acuerdo con los propietarios, la posibilidad de derogarlas antes de su vencimiento.

A continuación presento las estadísticas correspondientes a: número y valor de predios por grupos del importe de las ventas de productos agrícolas; tipo de propiedad de los predios; predios censados y clasificación de tierras; acuerdos de inafectabilidades agrícolas por años; acuerdos de inafectabilidades ganaderas por años. Todos estos datos de acuerdo con el último censo agrícola y ganadero. Esto viene a dar una idea concreta de la forma en que se encuentra distribuida la propiedad de la tierra en el Estado de Veracruz.

**NUMERO Y VALOR DE LOS PREDIOS POR GRUPOS  
DEL IMPORTE DE LAS VENTAS DE PRODUCTOS AGRICOLAS**

	De \$ 50,001 a \$ 75,000		De \$ 75,001 a \$100,000		De \$ 100,001 a \$ 500,000		De \$ 500,001 y más.	
	Nº	Valor (1)	Nº	Valor (1)	Nº	Valor (1)	Nº	Valor (1)
VERACRUZ	991	61272	518	43004	1332	355360	699	627376
Mayores de 5 Hs.	766	46750	293	25710	875	211873	204	191389
De 5 Hs. o menos	9	514			2	269		
Ejidos	216	14008	225	17294	455	143218	495	435,987

(1) Millares de Pesos

TIPO DE PROPIEDAD DE LOS PREDIOS

	TOTAL		PRIVADA		EJIDAL		COMUNAL		FEDERAL	
	No.	Sup. Hs.	No.	Sup. Hs.	No.	Sup. Hs.	No.	Sup. Hs.	No.	Sup. Hs.
VERACRUZ	133581	5553139.4	129851	5035099.9	2071	1703098.4	28	106428.7	205	20071.2
Mayores de 5 Hs.	64521	5553139.4	62862	4905787.5			28	106428.7	205	20071.2
De 5 Hs. menos	66989	129312.4	66989	129312.4						
Ejidos.					2071	1703098.4				

**PREDIOS CENSADOS Y CLASIFICADOS DE TIERRAS  
SUPERFICIE HECTAREAS**

	NO. DE PREDIOS CENSADOS	TOTAL	DE LABOR	CON PARTES	CON BOSQUES	CON TIERRAS INCULTAS IM PRODUCTIVAS.	TIERRAS IMPRODUCTIVAS AGRI COLAMENTE
<b>VERACRUZ</b>	133581	7385550.2	1973493.5	2423245.1	2133496.8	222328.8	632986.0
Mayores de 5 Hs.	64521	5553139.4	961813.7	2048453.7	1900399.4	114350.6	528922.0
De 5 Hs. o menos	66989	129312.4	122207.8	3567.9	612.2	442.6	2481.9
Ejidos	2071	1703098.4	889472.0	371223.5	232485.2	107535.6	102382.1

**ACUERDOS DE INAFECTABILIDADES AGRICOLAS  
EN EL ESTADO DE VERACRUZ POR AÑOS**

Iniciaciones.

Año	Nº de Inafectabilidades	Superficie Hs.
1º de septiembre de 55 a 31 de agosto de 56	60	9,785.51.43
1º de septiembre de 56 a 31 de agosto de 57	91	17,538.86.23
1º de septiembre de 57 a 31 de agosto de 58	201	29,784.02.34
1º de septiembre de 59 a 31 de agosto de 60	125	16,764.63.33
1º de septiembre de 60 a 31 de agosto de 61	53	8,903.91.13
1º de septiembre de 61 a 31 de agosto de 62	72	8,615.52.36
1º de septiembre de 63 a 31 de agosto de 64	25	1,418.09.78
1º de septiembre de 64 a 31 de agosto de 65	27	3,000.26.55
1º de septiembre de 65 a 31 de agosto de 66	17	1,725.05.12
1º de septiembre de 66 a 31 de agosto de 67	52	2,586.29.27

**INAFECTABILIDADES GANADERAS EN EL  
ESTADO DE VERACRUZ POR AÑOS**  
Iniciaciones.

Año	Nº de Infectabilidades	Superficie Hs.
1º de septiembre de 55 a 31 de agosto de 56	35	17,438.16.40
1º de septiembre de 56 a 31 de agosto de 57	54	25,899.54.89
1º de septiembre de 57 a 31 de agosto de 58	84	36,607.52.61
1º de septiembre de 59 a 31 de agosto de 60	62	20,763.74.55
1º de septiembre de 60 a 31 de agosto de 61	56	13,579.58.01
1º de septiembre de 61 a 31 de agosto de 62	65	18,016.36.04
1º de septiembre de 63 a 31 de agosto de 64	13	3,936.79.71
1º de septiembre de 64 a 31 de agosto de 65	12	3,502.14.79
1º de septiembre de 65 a 31 de agosto de 66	19	5,592.40.43
1º de septiembre de 66 a 31 de agosto de 67	16	4,713.84.17

**ACUERDO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA  
EN EL ESTADO DE VERACRUZ**

Año	Nº de Inafectabilidades	Superficie
1936	2	600.00.00
1937		
1938	1	300.00.00
1939	2	252.62.24
1940	60	10,779.49.37
1941	7	1,144.20.52
1942	43	4,044.58.38
1943	32	3,479.38.32
1944	64	5,878.61.16
1945	26	2,358.98.64
<b>Total</b>	<b>237</b>	<b>28,837.88.63</b>

El total de acuerdos de inafectabilidad agrícola para toda la República en este mismo período de 1936 a 1945, fue de: 11,997 acuerdos, amparando una superficie de 1,118,958.78.21

**CONCESIONES DE INAFECTABILIDAD GANADERA  
EN EL ESTADO DE VERACRUZ**

Año	Nº de Inafectabilidades	Superficie Hs.	Ganado Mayor	Menor
1937 a 1944	13	22,553.20.79	10224	50
1937 a 1945	15	27,329.72.06	11452	50
1945	2	4,776.51.27	1228	—

El total de concesiones de inafectabilidad ganadera para este mismo lapso de tiempo de 1937 a 1945, en toda la República, fue de 403, amparando una superficie de 4,196,234.18.53 hs., con 449,176 cabezas de ganado mayor y 315,734 cabezas de ganado menor.

Del 1º de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946, se concedieron en el Estado de Veracruz, 15 concesiones de inafectabilidad ganadera, amparando una superficie de 23,260.51.68 con 11,604 cabezas de ganado mayor y 51 cabezas de ganado menor.

**ACUERDO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA  
EN EL ESTADO DE VERACRUZ**

Año	Nº de Inafectabilidades	Superficie
1936	2	600.00.00
1937	1	300.00.00
1938	2	252.62.24
1939	_____	_____
1940	_____	_____
1941	_____	_____
1942	_____	_____
1943	_____	_____
1944	_____	_____
1945	_____	_____

#### APENDICE DEL CAPITULO IV

- 1.—Informe del Consejo Directivo de la C.N.G., publicado por la Revista México Ganadero, Núm. 111, Mayo de 1967.
- 2.—Oficio de la Secretaría General del Departamento Agrario, de 18 de julio de 1966, dirigido a Octavio Ochoa y Ochoa, Srío. Gral. de la C.N.G.
- 3.—García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México, 1969.
- 4.—García Maynez, Op. Cit.
- 5.—García Maynez, Op. Cit.
- 6.—García Maynez, Op. Cit.
- 7.—L. Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, Ed. Porrúa, México, 1966.
- 8.—L. Mendieta y Núñez, Op. Cit.
- 9.—L. Mendieta y Núñez, Op. Cit.

Cuadros estadísticos tomados del último Censo Agrícola y Ganadero, Dirección General de Estadística. Memorias del Departamento Agrario.

**CAPITULO V**  
**CONCLUSIONES**

I.—La Historia del pueblo mexicano se desarrolla paralelamente a sus luchas seculares por la posesión de la tierra, estas luchas se inician inmediatamente después de la conquista, al ser substituidos los sistemas de tenencia indígenas, por el sistema de las encomiendas de los españoles que propició el latifundismo, desposeyendo a los pueblos de sus posesiones agrarias. Aún con la Independencia, el sistema de la propiedad en el campo no se alteró, antes bien surgió como gran propietaria de grandes extensiones la Iglesia.

Las leyes de desamortización, de la Reforma, en la práctica resultaron en perjuicio de los pueblos y sus comunidades, igual aconteció con las leyes de colonización y de baldíos que no cumplieron el cometido que inspiraran a sus autores. Esto desembocó durante el porfirismo con el sistema feudal de la hacienda, que frenó el desarrollo del país, esclavizando a las masas campesinas.

La Revolución Mexicana de 1910, fue la respuesta popular a esta situación de concentración de tierras en pocas manos.

II.—Jurídicamente, el artículo 27 de la Constitución de Querétaro, es la respuesta a las aspiraciones por tanto tiempo deseadas, convirtiéndose en la estructura de la Reforma Agraria, con sus postulados agrarios, antilatifundistas nacionalistas y anti imperialistas.

III.—Tres nuevas formas de propiedad surgieron del precepto constitucional, la propiedad ejidal, la pequeña propiedad individual y la propiedad comunal.

IV.—Faltó decisión al Constituyente de Querétaro, para acabar de una vez por todas con el latifundismo y esto se puede ver por ejemplo en la disposición del artículo 27 Constitucional, que establece que el excedente de la extensión inafectable, deberá ser fraccionada y vendida por el propietario, en caso de oposición, lo hará el gobierno local mediante la expropiación, con lo cual tácitamente se está reconociendo el derecho del propietario sobre el excedente.

V.—Es necesaria una reforma a dicha disposición constitucional, en el sentido de que todo excedente de tierra que pase de la pequeña propiedad, pase a formar parte de la propiedad del Estado en calidad de terreno nacional, disponible para las necesidades agrarias.

VI.—Muy diferentes criterios se adoptaron para señalar la pequeña propiedad inafectable, en las diferentes leyes expedidas al respecto, pero ninguno de los citados criterios fundamenta jurídicamente la fijación de la superficie inafectable. Al respecto opino, que es necesario delimitar el concepto de superficie inafectable en concordancia con el de la verdadera pequeña propiedad, cuya extensión puede variar por regiones de acuerdo con la calidad de la tierra, los tipos de explotación agrícola, la densidad de población sin tierras. Al efecto se deberá llevar a cabo la reforma respectiva, tanto a la Constitución, como al Código Agrario, para establecer jurídica y técnicamente, la fijación de la propiedad inafectable. Con esto se terminarán las simulaciones de la pequeña propiedad, que encubren un neolatifundismo.

VII.—Cuando un Reglamento no se concreta a su función, como es el caso del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, sino que excediendo a la ley que debe reglamentar, crea disposiciones normativas nuevas, la autoridad que lo expide se convierte en Poder Legislativo, reuniendo en una sola persona dos poderes y uno de ellos el Legislativo en una sola persona, contrariando así dos mandatos constitucionales. Dicho Reglamento es anticonstitucional.

A fin de ponerlo en concordancia con el Código Agrario, opino que se debe eliminar de su cuerpo de preceptos, todos aquellos que sean nuevos, o que rebasen o estén en contraposición de los preceptos del Código Agrario.

La materia de la inafectabilidad agrícola y ganadera, debe formar parte del Código Agrario por la importancia que reviste.

VIII.—Las concesiones de inafectabilidad ganadera tuvieron su origen en circunstancias especiales de carácter histórico y social, en el momento de su creación, circunstancias que hoy han desaparecido, además de que se ha operado una transformación total del status agrario. Por otra parte siempre estuvieron sujetas a que los derechos agrarios estuvieran satisfechos. La política del Estado se ha orientado a no prorrogar las concesiones que se vayan venciendo y a no otorgar nuevas concesiones. En vista de que las citadas concesiones de inafectabilidad ganadera, no se encuentran consignadas en el artículo 27 Constitucional, donde solamente se declara inafectable la pequeña propiedad ganadera, es necesaria y se impone la respectiva reforma a los artículos del Código Agrario, así como del Reglamento de Inafectabilidad que las contienen, para suprimirlas de nuestro Derecho Agrario, por inoperantes en el momento actual.

IX.—Es necesario legislar en materia ganadera. Es necesario reformar la Constitución a efecto de otorgar al Congreso de la Unión, la facultad de que carece para legislar en esta materia, con lo cual se sentarían las bases para la formulación y elaboración de la Ley Federal de Ganadería, que está siendo urgentemente reclamada. Desde luego en esta ley se debe dar prioridad al desarrollo del ejido ganadero, que a no dudarlo constituye el futuro de una floreciente industria ganadera.

X.—La autoridad es una manifestación de poder social encaminado a la activación de una función dirigida a realizar valores, ya sea de orden colectivo o individual. La autoridad se concreta a hacer uso del poder a ella delegado para la realización de esos valores.

XI.—En nuestro derecho, existiendo las autoridades judiciales, se crearon por razones de política gubernamental y de técnica jurídica, autoridades especialmente encargadas de la aplicación del Derecho Agrario. La clase campesina, en razón de su atraso, de su ignorancia y de su falta de poder económico, quedaría en situación desventajosa, si tuviera que acudir para dirimir sus contiendas de índole agraria, a los tribunales del fuero común o federal. De aquí, surgió la necesidad de crear las autoridades agrarias, con facultades propias y atribuciones suficientes para la aplicación de la justicia social en el campo, cuya cristalización será el triunfo de la Reforma Agraria.

XII.—El proceso agrario es de tipo inquisitivo, en virtud de que corresponde a las autoridades agrarias la disposición del proceso y el principio de investigación. Se busca con esto lograr un proceso equitativo, en el cual se pueda en lo posible subsanar las imperfecciones de la ley, lo cual se dificultaría con formalismos innecesarios. El fin que se persigue, es proteger a la clase campesina.

XIII.—No es por el destino que se le dé a la tierra, como se definiría su naturaleza y calidad, esto es, no se puede hacer ganadería en cualquier clase de tierra, como lo pretendieron los ganaderos, para luego fijárseles la extensión de la pequeña propiedad ganadera de acuerdo con los índices de agostadero y la capacidad forrajera. La calidad de la tierra nos la viene a dar su naturaleza intrínseca, de donde si una tierra es susceptible de cultivo, nunca podrá ser dedicada a la ganadería y por lo tanto declarada inafectable.

XIV.—El certificado de inafectabilidad, es un documento de características singulares, que constituye en sí un medio declarativo que viene a probar que un predio, ha cumplido los requisitos señalados por la fracción XV del artículo 27 Constitucional, para que sea considerado pequeña propiedad agrícola o ganadera inafectable.

El certificado de inafectabilidad, no otorga a su poseedor un derecho personal o de crédito, tampoco constituye un derecho real, lo que engendra es un derecho singular de garantía, sobre los derechos reales que sobre la propiedad tenga el propietario, emanados del título en virtud del cual posea. Es pues la garantía de la pequeña propiedad para lo cual el documento aludido permite ejercitar la acción correspondiente. Esta consiste en acudir a la autoridad Federal en demanda del juicio de garantías, cuando los propietarios se sientan lesionados en sus derechos por las resoluciones de las autoridades agrarias. Es absurdo el sistema adoptado, ya que se supedita la procedencia del juicio de amparo, a la posesión previa de un certificado expedido precisamente por el Departamento Agrario, o sea la autoridad responsable.

Por lo demás deja en la indefensión a la mayoría de los pequeños propietarios, que no poseen el mencionado documento, dado el bajo nivel de cultura y económico que predomina en nuestro agro. Por todo esto soy de la opinión, que el certificado de inafectabilidad ganadera y agrí-

cola, debe ser objeto de una reforma, o bien suprimirlo y garantizar los derechos sobre la pequeña propiedad, mediante otro sistema legal.

XV.—Si se quiere acelerar la Reforma Agraria, o entrar en una segunda etapa de su desarrollo, es necesario legislar en materia de pequeña propiedad agrícola y ganadera, introduciendo las reformas que el momento presente y el cambio de circunstancias en el campo, están reclamando. El retorno al latifundismo por medio del acaparamiento de tierras abierta o simuladamente, sería funesto. El avance logrado es irreversible. La aplicación de las medidas adecuadas a cada tipo de tenencia, a cada tipo de explotación, a cada tipo de núcleo humano, será en última instancia el correcto desarrollo de la Reforma Agraria, insuflando a la vez en el campo más recursos de capital, obras de riego y todo el auxilio técnico que sea necesario.

## BIBLIOGRAFIA

- CASTILLO LARRAÑAGA JOSE y RAFAEL DE PINA.**—Instituciones de Derecho Procesal Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1969.
- CASO ANGEL.**—Derecho Agrario, Editorial Porrúa, México, 1950.
- CUEVA MARIO DE LA.**—Apuntes de Teoría del Estado. Facultad de Derecho. UNAM.
- FLORES EDMUNDO.**—Tratado de Economía Agraria. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México, 1961.
- FRAGA GABINO.**—Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1969.
- GARCIA MAYNEZ EDUARDO.**—Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1969.
- LEMUS GARCIA RAUL.**—Revista del México Agrario, N° 1, Nov.-Dic., 1967, Editada por la C.N.C.
- KURI BREÑA DANIEL.**—Hombre y Política, Editorial Jus, México, 1942.
- MANZANILLA SCHAFFER VICTOR.**—La Reforma Agraria, Editado por D.A.A.C., México, 1964.
- MANZANILLA SCHAFFER VICTOR.**—La Reforma Agraria, sobretiro de "México, Cincuenta Años de Revolución", México, 1961.
- MANZANILLA SCHAFFER VICTOR.**—Estudios Agrarios, Año II, Enero, Abril, N° 4, Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1962.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.**—El Problema Agrario de México, Editorial Porrúa, México, 1966.

**MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.**—El Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1966.

**MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.**—Introducción al Estudio del Derecho Agrario, Editorial Porrúa, México, 1966.

**MOLINA ENRIQUEZ ANDRES,** “Los Grandes Problemas Nacionales”, México, 1909.

**SCHMITT CARL.**—Teoría de la Constitución, Editorial Nacional, México, 1962.

**SILVA HERZOG JESUS.**—El Agrarismo Mexicano y La Reforma Agraria, Segunda Edición Actualizada, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

#### **LEGISLACION:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Código Agrario Vigente.

Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917.

#### **ESTADISTICAS:**

Ultimo Censo Agrícola y Ganadero, Dirección General de Estadística, Memoria Anual del Departamento Agrario.

## INDICE

### INAFECTABILIDADES AGRICOLAS Y GANADERAS

Pág.

#### I.—ANTECEDENTES HISTORICOS

La Propiedad como Función Social .....	23
a).—Epoca Pre-Colonial .....	23
b).—Epoca Colonial .....	25
c).—Epoca Independiente .....	33
d).—Epoca Revolucionaria .....	38

#### II.—LAS INAFECTABILIDADES

a).—Concepto de Derecho Agrario .....	45
b).—Análisis del Artículo 27 Constitucional .....	54
c).—Las Propiedades Inafectables. Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera .....	67
d).—Las Concesiones de Inafectabilidad Ganadera .....	78

#### III.—LAS AUTORIDADES AGRARIAS

a).—Organización y Competencia .....	89
b).—Atribuciones .....	95
c).—Sistemas y Procesos Agrarios .....	101

	Pág.
<b>IV.—EMPRESAS AGRICOLAS Y GANADERAS EN EL ESTADO DE VERACRUZ</b>	
a).—Naturaleza Intrínseca de la Tierra. Problema Sobre Pequeña Propiedad Ganadera .....	111
b).—El Certificado de Inafectabilidad .....	115
c).—Vencimientos de Decretos-Concesión. Inafectabilidades, Estadísticas .....	122
<b>V.—CONCLUSIONES .....</b>	<b>147</b>