
FACULTAD DE DERECHO

U.N.A.M.

INAFECTABILIDAD AGROPECUARIA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A
HELIODORO VALLEJO LAZCANO

MEXICO, D. F.

1971





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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 EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO, DE LA -- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, CON LA -- AUTORIZACION DEL DIRECTOR DEL MISMO, LICENCIADO RAUL LEMUS GARCIA: BAJO LA PACIENTE E INAPRECIABLE DIRECCION DEL LICENCIADO ALVARO MORALES JURADO.

I N D I C E"INAFECTABILIDAD AGROPECUARIA"

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

CAPITULO I

"EL CONCEPTO DE INAFECTABILIDAD EN MATERIA AGRARIA".

- 1.-Antecedentes históricos hasta la Constitución de -
1917. 2
- 2.-Constitución Política de 1917, conceptos de afecta
ción e inafectabilidad. 13
- 3.-Naturaleza de la Institución Jurídica "Inafectabi-
lidad" 34
- 4.-Definición de Inafectabilidad, en sus diversas - -
âcepciones. 41

CAPITULO II"DIVERSOS TIPOS DE INAFECTABILIDAD, HASTA ANTES DE LA
NUEVA LEY DE REFORMA AGRARIA".

- 1.-Inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola. . 49
- 2.-Inafectabilidad de la pequeña propiedad ganadera. . 50
- 3.-Decretos concesión temporales de inafectabilidades
ganaderas. 53

CAPITULO III"INAFECTABILIDAD AGROPECUARIA, SU CREACION, CONFORMA-
CION JURIDICA Y EL CARACTER MIXTO DE LA MISMA".

- 1.-La Nueva Ley de Reforma Agraria crea la Institución
de Inafectabilidad Agropecuaria. 57

2.-Conformación Jurídica que el articulado de la Ley de Reforma Agraria de esta nueva Institución. . .	65
3.-Institución que asimila en ciertos casos a la Inafectabilidad agrícola y a la ganadera.	70

CAPITULO IV

"EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD".

1.-Naturaleza y valor jurídico del Certificado de Inafectabilidad	74
2.-Tramitación del Certificado de Inafectabilidad . .	79
3.-Innovaciones que en esta materia ofrece la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria	84
4.-El Juicio de Amparo y el Certificado de Inafectabilidad	87
5.-Funestas consecuencias de la exigibilidad del Certificado de Inafectabilidad	93
6.-Necesidad apremiante de Reformas Legislativas . .	96

CAPITULO V

"ANALISIS DE LAS MOTIVACIONES Y METAS DEL LEGISLADOR AL CREAR ESA INSTITUCION".

1.-Necesidad urgente de incrementar la productividad del campo en México.	101
2.-Aprovechamiento exhaustivo de la propiedad rural .	103
3.-Vinculación entre la agricultura y la pecuaria como una necesidad vital	104
CONCLUSIONES	108
BIBLIOGRAFIA	113

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

La Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, surge a la vida jurídica de nuestro País, con la pretensión de -- adecuar el sistema normativo agrario a las necesidades actuales y a la nueva etapa, en que se desarrolla la Reforma Agraria. Entre las nuevas Instituciones que la Ley -- crea, se encuentra la Inafectabilidad Agropecuaria, cuyo análisis y el estudio es motivo central de esta tesis.

Con la inafectabilidad agropecuaria, la Ley Federal de Reforma Agraria, trata de crear un sistema de protección a aquellas propiedades, que dado las condiciones-peculiares de los terrenos que la forman e integrando unidad, pueden combinar la explotación agrícola con la pecuaria. Se trata con ésto de aumentar la productividad en -- el Agro Mexicano.

A través del presente estudio y después de hacer un breve recorrido histórico, dejaremos establecido con claridad, los diferentes tipos de Inafectabilidad que la Ley prevé, se resaltarán los aspectos positivos que ofrece la Institución en estudio, para posteriormente, hacer un análisis del certificado de inafectabilidad.

En relación con éste y dado el carácter que la reforma a la Fracción XIV del artículo 27 Constitucional, -- pretende otorgarla, habremos de sostener con toda claridad, que dicho certificado tiene simplemente un carácter -- declarativo, que implica el reconocimiento de una propiedad, se encuentra dentro de los límites que la Constitución establece para fijar la pequeña propiedad y que de -- ninguna manera dicho certificado, puede tener el carácter constitutivo que implícitamente se desprende del texto de dicha Reforma.

La motivación fundamental que nos indujo a esco-- ger este tema, es la consideración de que la Pequeña Pro-

piedad merece la más amplia y absoluta protección, con o sin certificado, porque estamos conscientes, que la misma ha cumplido con el papel histórico que la Reforma Agraria le encomendó y ha sido factor determinante, al mejoramiento de la economía rural del País, así como en la conquista de logros de carácter técnico, tanto en la Pecuaria como en la Agricultura.

En el discreto análisis que se hace de la Institución de Inafectabilidad Agropecuaria, nos referimos a la Institución Inafectabilidad en general, apuntamos la necesidad urgente de reformas legislativas, hacemos la crítica a la naturaleza que pretende otorgársele al Certificado de Inafectabilidad, pero fundamentalmente, tratamos de dar a luz, sobre una Institución que seguramente será motivo de más amplios y mejores estudios.

Al concluir el presente trabajo lo elevamos a la distinguida consideración del Jurado, esperando su voto favorable para obtener el título de Licenciado en Derecho, voto que nosotros entenderemos otorgado, más que a la capacidad jurídica ó a la calidad del trabajo, al sincero esfuerzo que hemos desarrollado.

CAPITULO PRIMERO

"EL CONCEPTO DE INAFECTABILIDAD EN MATERIA AGRARIA"

- 1.-Antecedentes Históricos, hasta la Constitución de 1917.
- 2.-Constitución Política de 1917, conceptos de afectación e inafectabilidad.
- 3.-Naturaleza de la Institución - Jurídica "Inafectabilidad".
- 4.-Definición de Inafectabilidad en sus diversas acepciones.

ALUMNO: VALLEJO LAZCANO HELIODORO,
 NO. DE CUENTA 6115814
 FACULTAD DE DERECHO.

INALECTABILIDAD AGROPECUARIA.

INALECTABILIDAD.

CAPITULO I

"EL CONCEPTO DE INALECTABILIDAD EN MATERIA AGRARIA".

1.-Antecedentes Históricos, hasta la Constitución de 1917.

Resultaría estéril, además de artificioso el afán de encontrar Antecedentes Históricos remotos a la Institución - "Inalectabilidad", la razón de ello resulta sencilla, si se toma cuenta que el presupuesto jurídico necesario para la existencia de dicha Institución es la vigencia de un sistema normativo que limite la extensión de la propiedad rural y en razón de que a través de las diversas etapas históricas de nuestra Patria anteriores a la Constitución de 1917, no existe un sólo precepto que limite la extensión de la propiedad rural, absurdo sería querer descubrir antecedentes de una Institución que se deriva de dicha limitación, no obstante y con el propósito de que el presente Estudio no aparezca incompleto, haremos brevísimas consideraciones de las diversas Etapas Históricas de nuestro País, hasta la Constitución de 1917, señalando simplemente lo relativo al tema que nos ocupa.

La Epoca Precolonial y concretamente la Cultura - Azteca, nos ofrece una organización Agraria en la que existen diversos tipos de propiedad, sintetizando señalaremos los siguientes: Tlatocalalli: Tierra del rey.- Píllalli: Tierra de los nobles.-Altepetlalli: Tierra del pueblo.-Calpullalli: Tierra de los barrios o Calpullis.- Mitlchimalli: Tierras para sufragar los gastos de la guerra.-Teotlalpan: Tierras cuyo producto se destinaba a los gastos del culto a los dioses.

Por lo que hace a la Epoca Colonial, no es materia de este Estudio, ocuparse de la justificación legal -- con que la Corona Española pretende fundar su apropiación de las Tierras de la Nueva España, lo cierto es que hecha la conquista, se procede al repartimiento de tierras entre los conquistadores y españoles que se avecinan en -- nuestras tierras, a través de las siguientes Instituciones: Mercedes, Caballería, Peonía, Suertes, Compra-venta, Confirmación y Prescripción. Además el Clero, se va adueñando de grandes porciones de la propiedad rural, convirtiéndose en el grán Terrateniente de la Nueva España, todo lo anterior en detrimento de la propiedad indígena, la que solamente en su aspecto comunal se conserva y ello en muy forma limitada, no existe naturalmente ninguna limitación en la extensión que una persona o Institución pueda adquirir de la propiedad rural.

Al iniciarse la Independencia de México, tanto Miguel Hidalgo y Costilla, como José Ma. Morelos y Pavón, -- hacen pronunciamientos en Materia Agraria, debiendo destacar el "Proyecto para Confiscación de Intereses Europeos y Americanos" que el 2 de Noviembre de 1813, formula don José Ma. Morelos y Pavón en Tlacosautitlán, Jal. cuya medida Política No. 7 dice: "Deben también inutilizarse -- todas las haciendas grandes cuyos terrenos laboriosos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por -- fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden -- hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público". ¹

¹ Manuel Fabila, "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", México 1941, pág. 63.

En lo antes transcrito, pretendemos encontrar el más remoto antecedente de aspectos fundamentales, que posteriormente constituirán la Reforma Agraria y naturalmente el primer leve anuncio de la Institución que estudiamos, afirmamos lo anterior porque en el citado Proyecto, se habla de inutilizar todas las haciendas grandes cuyos terrenos laboriosos pasen de dos leguas cuando mucho, y ello implica el primer anhelo de limitación a la propiedad rural, en la palabra inutilizar se encuentra latente la semilla que implica la afectación de todo lo que excede a dicha pequeña propiedad y consecuentemente, el respeto o sea la inafectabilidad de toda propiedad rural dentro de los límites señalados por el Proyecto, siendo motivo de admiración la visión social de don José Ma. Morelos y Pavón, que en muchos aspectos de su actuación histórica, se destaca por su profunda sensibilidad en ese sentido.

Consumada la Independencia, la situación de la tenencia de la tierra prevalece e inclusive se agravan las únicas medidas legales que se toman, tienden a la colonización del País, lo que provoca al aplicarse indebidamente la pérdida de más de la mitad de territorio mexicano.

El 23 de Junio de 1856, el diputado Ponciano Arriaga pronunció en el Congreso su voto sobre el Derecho de Propiedad, definiendo a éste como una ocupación o posesión que sólo se confirma y perfecciona por medio del trabajo y la producción; y después de pintar la desastrosa situación agraria del País, pide que se expida una Ley Agraria que contenga el derecho de propiedad perfeccionado por medio del trabajo, la fijación de límites a la propiedad señalando como medida máxima en finca rústicas la de quince leguas cuadradas y la dotación a pueblos y rancharías, expropiándose mediante indemnización las tierras y repartiendo a censo enfiteútico esos solares entre los vecinos. 2

2. "El Derecho Agrario en México", Martha Chávez P. de Velázquez, Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición, pág. 155.

Debe destacarse el genial señalamiento formulado por Ponciano Arriaga, en él encontramos conceptos que se perfilan claramente en lo que con el tiempo serán Instituciones claves en el sistema agrario mexicano, avisora Ponciano Arriaga la necesidad de que el derecho de propiedad en el aspecto rural tenga una función social, la fijación de límites a la propiedad, creando así la pequeña propiedad, la expropiación de todo lo que exceda a la misma, el repartimiento de tierras entre los vecinos de poblados y rancherías y naturalmente para los efectos de este Estudio, al hablar de expropiación, se está perfilando en el tiempo la futura figura de la afectación y al contrario - sensu, la Institución de Inafectabilidad para garantizar la legítima pequeña propiedad.

El 25 de Junio de 1856 se dicta la Ley de Desamortización, no entraremos en análisis de dicha Ley en virtud de que ni en su articulado, ni la proyección y efectos de la misma implica el más leve antecedente a la Institución en estudio, solamente diremos que se elimina al Clero como gran Terrateniente, pero no se sientan las bases para evitar el latifundismo y además en el reglamento a la Ley de Desamortización del 30 de Julio del mismo año en su artículo II, expresamente dentro de las corporaciones que dicha Ley señala, incluye a las comunidades y parcialidades indígenas, lo que propiciará el despojo a las mismas de sus tierras que en común venían poseyendo.³

El problema agrario que se genera a través de las diversas etapas históricas en nuestro País, adquiere características críticas durante el período subsecuente y crea el clima que hará estallar el movimiento armado de 1910, durante el lapso de 1856 a 1910, se acentúa el latifundismo y las compañías deslindadoras se adueñan de gran parte del Territorio Nacional, sin que se

³ Manuel Fabila, op. cit., págs. 103 y 112.

dicte una sola medida que limite la extensión de la propiedad rural, ni se den los pasos necesarios para solucionar el problema agrario que a estas alturas es definitivo en la vida nacional.

El 5 de Octubre de 1910, Francisco I Madero lanza el Plan de San Luis de contenido esencialmente político, no obstante ello no puede pasar desapercibido el problema agrario imperante y en su artículo 3º. establece: "..... Abusando de la Ley de terrenos baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos, y se exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que los terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo". 4

Como se desprende del análisis de lo antes transcrito, el Apostol don Francisco I Madero tenía una idea vaga del problema agrario, y de las medidas que debía tomar la Revolución a su triunfo para resolverlo, el aspecto agrario del Plan de San Luis, desde el punto de vista de nuestro estudio no aporta ningún elemento digno de tomarse en cuenta.

Madero triunfó como Jefe de la Revolución, pero el 21 de Mayo de 1911, como representante de la misma, firma el convenio de Ciudad Juárez, al hacerlo asesta un-

4 Manuel Fabila, op. cit., pág. 109.

golpe mortal a la revolución y fundamentalmente a los anhelos populares que daban contenido social a su movimiento, ante esos acontecimientos, Morales Jiménez opina, "caro le costará a Madero y a la Revolución los Tratados de Ciudad Juárez; a él la vida y al pueblo una larga y sangrienta demora para conseguir sus ideales".⁵

Emiliano Zapata, insiste empeñadamente para que se resuelva el problema agrario como meta fundamental de la revolución triunfante, las diferencias entre Madero y Zapata son muy profundas, "Madero hombre preparado creía y luchaba por la democracia; Emiliano Zapata hombre inculto que había sufrido en carne propia el despojo de sus tierras, creía que la paz no podría lograrse hasta que no se solucionara el problema Agrario en México, se restituyeran y dotaran de tierras, y estos principios se consagraran en las Leyes de México",⁶ Zapata lentamente se va distanciando del Apóstol y el 28 de Noviembre de 1911, rompe definitivamente con él, formulando el Plan de Ayala, del cual enseguida transcribimos los artículos que consideramos más interesantes:

"Artículo 6.-Como parte adicional al Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de los cuales han sido despojados, por mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución".

5 Manuel Fabila, op. cit., págs. 216 y 216.

6 Martha Chávez P. de Velázquez, op. cit., Pág. 190.

"Artículo 7.—En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la Industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fondos legales para pueblos, o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".

"Artículo 8.—Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos corresponda, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones a viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha del presente Plan".⁷

El artículo 7 del Plan de Ayala, esboza una forma precaria de limitar la propiedad rural, pero en términos de tal vaguedad que no nos aporta elementos jurídicos para estimar que ya se proyecta un antecedente definido de la Institución que estudiamos.

La convulsión social que envuelve al pueblo mexicano a partir del año de 1910, da a luz una serie de planes de los que ya hemos mencionado, el Plan de San Luis y el Plan de Ayala, por lo que hace al Plan de Guadalupe que el 26 de Marzo de 1913 había lanzado don Venustiano Carranza en Piedras Negras, Coah., este es adicionado al 12 de Diciembre de 1914 y con base en esas adiciones, por fin se emite en Veracruz la Ley de 6 de Enero de 1915 que constituye la primera expresión normativa que encauza le-

⁷ Manuel Fábila, —Obra citada, Págs. 215 y 216.

galmente el problema agrario del País y que trata de darle legítima solución. Esta Ley que enseguida transcribiremos totalmente por su importancia, tuvo como su principal inspirador al Lic. Luis Cabrera quien el 3 de diciembre de 1912, en su famoso discurso ante la Cámara de Diputados, había señalado antecedentes y expuesto con toda claridad la realidad del Agro-Mexicano.

DECRETO.

Artículo 1º.-Se declaran nulas:

I.-Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los Jefes Políticos, Gobernadores de Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de veinticinco de junio de mil ochocientos cincuenta y seis y demás leyes y disposiciones respectivas.

II.-Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra Autoridad Federal, desde el día 1º de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y,

III.-Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Artículo 2º.—La división o reparto que se hubiere hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, rancharía, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificado cuando así lo soliciten las dos terceras de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

Artículo 3º.—Los pueblos que, necesitándolos, carezcan de ejidos, o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlo conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Artículo 4º.—Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I.—Una Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen:

II.—Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen.

III.—Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Artículo 5º.—Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que, a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 6º.-Las solicitudes de restitución de ~~las~~ tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidas u ocupadas ilegítimamente y a que se refiere el Artículo 1º., de esta Ley, se presentarán, en los Estados, directamente ante los Gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las Autoridades Políticas Superiores. Pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificulten la acción de los Gobiernos Locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los Jefes Militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el Encargado del Poder Ejecutivo. A estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

Artículo 7º.-La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita. En caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda, a fin de que identificando los terrenos, deslindándolos y midiéndolos proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Artículo 8º.-Las resoluciones de los Gobernadores o Jefes Militares tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas enseguida por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirán después a la Comisión Local Agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 9º.-La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda, el Encargado del Poder Ejecutivo

de la Nación sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Artículo 10º.-Los interesados que se creyeron perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los Tribunales, a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclamen contra reivindicaciones y que en el interesado obtengan resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia solo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año, podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

Artículo 11º.-Una Ley Reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelven o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común.

Artículo 12º.-Los Gobernadores de los Estados, o en su caso los Jefes Militares de cada región, autorizados Encargado del Poder Ejecutivo de la República, nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos.

Transitorio.-Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación. Mientras no concluya la actual guerra civil, las autoridades militares, harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueron ocupando.

Constitución y Reformas. H. Veracruz, enero seis de mil novecientos quince. V. Carranza.-Rúbrica.

Al C. Ingeniero Don Pastor Rouaix, Subsecretario-Encargado del Despacho de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.

Lo que comunico a usted, para su conocimiento y fines legales.

Constitución y Reformas. H. Veracruz, enero seis de mil novecientos quince.—El Subsecretario, Encargado del Despacho de la Secretaría, de Fomento, Colonización e Industria. Pastor Rouaix.⁸

González Roa, al analizar la Ley que antes se transcribe, manifiesta "Imperfecta, inadecuada para algunas regiones del País, pero primer paso serio en el sentido de la resolución del problema rural, que reconoció de una manera oficial la existencia del problema agrario".⁹

Nosotros agregaremos que con este decreto, se inicia la verdadera Historia de el Derecho Agrario en México y además será antecedente definitivo al formularse el artículo 27 Constitucional por los constituyentes de 1917, sin embargo la Ley en mención no dicta ninguna medida que limite la extensión de la propiedad rural, no constituyendo para efectos de este estudio antecedentes a la Institución "Inafectabilidad".

2.—Constitución Política de 1917, conceptos de Afectación e Inafectabilidad.

La Revolución que convulsiona al País a partir de 1910, tiene como raíces la inconformidad popular, la injusticia social y la miseria en que se debaten las clases campesina y obrera del País, los campesinos son los que con su sangre llevan al triunfo a la causa revolucionaria,

8 Manuel Fabila, —Obra citada Págs. 270 a 274.

9 González Roa en su obra "El aspecto Agrario de la Revolución Mexicana", Capítulo VI, pág. 235.

sus anhelos, sus aspiraciones, así como las de los obreros encuentran en la Constitución de 1917 el cauce legal-reivindicador, el Problema Agrario adquiere jerarquía -- constitucional, el derecho de propiedad en el aspecto rural rompe con las viejas estructuras del Derecho Romano y se crea el concepto de propiedad como una función social, en razón de ello y por su importancia, por la proyección en la Historia de México moderno, enseguida transcribiremos íntegro el artículo 27 Constitucional, en su texto original.

Artículo 27.—"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, contribuyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de te-

rrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesaria para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación, el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componente de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metales utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos y gaseosos.

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al Territorio Nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la Ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atravesase, pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una-

finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescindible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.—Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II.—Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita perso-

na, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada — por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casa curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere — sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para — destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

III.—Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier — otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, — ni de los ministros de los cultos o de sus asimilados, — aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.

IV.—Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. — Las sociedades de esta clase que se constituyere para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o — para algún otro 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.

V.--Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.--Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de Enero de 1916; en tretanto la Ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII.--Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la Institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

La leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio -

que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley de 25 de Junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de Enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare.

Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los re--

partimientos hechos en virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio, a título de do minio por más de diez años, cuando su superficie no exce da de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superfici e deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizado su val or al propietario. Todas la leyes de restitución que q por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa.

Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan in indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hech o el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponde a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente ar tículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pe ro dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán des de luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas las accesi ones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoria.

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

a) En cada Estado o Territorio se fijará la extensi ón máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b).El excedente de la extensión fijada deberá ser

fraccionado por el propietario en el plazo que señalen — las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la — venta en las condiciones que aprueban los gobiernos de — acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se negare a hacer el fraccio namiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno Local, — mediante expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por — anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo — no menor de veinte años, durante el cual el adquiriente — no podrá enajenar aquellas. El tipo de interés no excede rá del cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la pro— piedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la — Unión expedirá una ley facultando a los Estados para — crear su deuda agraria.

f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamien to de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, — por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando impliquen — perjuicios graves para el interés público".

"Unico.—Se deroga la Ley de 6 de Enero de 1915, — sus Reformas y demás disposiciones legales que se opongan a la vigencia de la presente Reforma". 10

10 Historia de la Constitución Política de 1917, Félix F. Palavicini, Tomo II, 1a. Edición, Págs. 657 a 660.

La Fracción XIV del Artículo 27 antes transcrito dice: "Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente", y en ese momento por vez primer aparece en el ámbito jurídico del Derecho Constitucional Mexicano, el concepto afectar, enseguida la Fracción XV del propio artículo vuelve a utilizar dicho término, perfilándose así en materia agraria la Institución creada por las leyes reglamentarias del artículo 27 Constitucional para proteger la pequeña propiedad, o sea la "Inafectabilidad".

Debemos hacer notar que el concepto afectación surge a través del artículo 27 Constitucional como una Institución diferente a la expropiación, al efecto debemos citar a la Dra. Martha Chávez P. de Velázquez en su Obra el Derecho Agrario en México cuando dice: "En el caso de Derecho Agrario, a la luz de nuestra historia vinculada al problema de la tenencia de la tierra y la forzosa necesidad que compromete la estabilidad interna del país, de que la tierra esté en manos de muchos y no de unos -- cuantos latifundistas, explica y justifica que el interés de un solo particular ceda ante el interés de un núcleo de población necesitado de tierras y de que en sus intereses se implique indirectamente el interés público a que hace referencia la Ley de Expropiación; estas mismas circunstancias explican que en el caso agrario se afecte a un propietario para beneficiar a veinte propietarios sujetos a modalidades; que la expropiación sufra otras modalidades; que se le denomine como "afectación", y que en la resolución del problema agrario se satisfaga un interés social en forma inmediata y un interés público y nacional en forma mediata.

Resulta así que, en realidad, el interés máximo es el nacional y que éste implica a todos los demás; que el interés público se refiere a la expropiación en mate--

ria administrativa fundándose en el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional; y que el interés social siendo diferente del anterior se funda en los párrafos X y XIV del 27 Constitucional, y crea con ellos otra figura jurídica, la afectación, muy parecida a la expropiación, pero diferente en su elemento esencial y formal, supuesto que a un latifundista se le substituye su bien jurídico (su latifundio), por causa de un interés social, y se le substituye dicho bien, con bienes distintos a los utilizados en la expropiación administrativa. A mayor abundamiento, cuando en la expropiación los bienes expropiados "no fueren destinados al fin que dio causa a la declaración respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate", mientras que en materia agraria los bienes afectados y destinados a una finalidad agraria, no están sujetos al derecho de reversión por el propietario afectado, pues aún en caso de desaparecer el ejido, el artículo 147 del Código Agrario establece que los bienes seguirán vinculados a la realización de finalidades agrarias, diferenciándose nuevamente, en su elemento esencial, la causa que les dió origen, tanto la expropiación administrativa, como la afectación agraria.

El elemento formal de la expropiación lo es la indemnización y el que lo distingue de la confiscación; — la Ley de Expropiación establece en su artículo 19 que — "el importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio", pero que "cuando la cosa expropiada pase a patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización" y que el plazo para pagarse la indemnización no excederá de diez años

Aún en el elemento formal, sufren diferenciaciones la expropiación y la afectación, pues en esta última

la indemnización no es "mediante" sino posterior, no es en efectivo, sino en bonos representativos, no está sujeta al plazo de diez años, sino al de veinte, y aunque el bien afectado pase a manos de ejidatarios, éstos no pagan el importe de la indemnización. Con fundamento en la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, el propio Venustiano Carranza decretó la creación de un sistema específico para la indemnización en materia agraria; en efecto, con la Ley de 10 de Enero de 1920, se crea la "Deuda Pública Agraria" para pagar en bonos amortizables en un plazo de veinte años, a "los propietarios de los terrenos de que se ha dotado o se dote en lo sucesivo a los pueblos... e igualmente indemnizará a los propietarios de terrenos restituidos o que se restituyeren a los pueblos." y es de notarse que esta ley no empleó la palabra expropiación, aunque así lo hizo su Reglamento del 31 de diciembre de 1925.

Todo lo anterior nos demuestra que la expropiación y la afectación tienen supuestos parecidos, pero no iguales, y que se fundan en fracciones diversas del mencionado artículo 27 Constitucional.¹¹

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

A partir de la fecha en que entró en vigor la

11 Martha Chávez P. de Velázquez, op. cit., Págs. 219 y 220.

Constitución de 1917 y hasta la aparición del Reglamento Agrario de 18 de Abril de 1922, se consideró por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los únicos bienes propiamente inafectables por dotación o restitución — eran las tierras poseídas a nombre propio, a título de do minio por más de diez años, y siempre que no fueren más — de cincuenta hectáreas. ¹²

La Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, estableció algunos casos en los que la dotación y la restitución no prosperaban por considerarse como bienes inafectables. Así tenemos que el artículo 10 de esa Ley estatúa: "No procede la restitución de tierras que fueron propiedad de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, antes del 25 de junio de 1856 en los siguientes casos: I.—En los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de junio de 1856; II.—Cuando no excedan de 50 hectáreas, y han sido poseídas a nombre propio, a título de do minio por más de diez años; III.—Cuando en la división o reparto hecho legislativamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, etc., haya habido algún vicio, solamente podrán ser nulificados cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos a sus causahabientes".

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

12 Lucio Mendieta y Núñez, El Sistema Agrario Constitucional, Editorial A. Mijares y Hnos.—México 1932, pág. 179

El Reglamento Agrario de 1922, promulgado por el General Alvaro Obregón, fue la primera ley en establecer en forma expresa, diferentes criterios de inafectabilidad. No procedía la restitución en los casos comprendidos en los artículos 5º, fracciones I y II, y 6º. de ese Reglamento, que contemplaba situaciones análogas a las ya referidas en la Ley de ejidos precitada.

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

El propio Reglamento Agrario estableció también una serie de bienes inafectables por dotación en su artículo 18. Conforme a éste, quedaban exceptuados; I.-Los edificios de cualquiera naturaleza; II.-Los huertos y plantaciones de árboles frutales que hayan sido hechos antes de la promulgación de esta Ley; III.-Las plantaciones de café, cacao, vainilla, hule y otros similares; IV.-Las obras de captación de aguas destinadas a regar terrenos que se encuentren fuera del ejido; V.-Los canales de conducción de aguas destinados a regar terrenos fuera del ejido.

Este Reglamento dió por vez primera los lineamientos generales de lo que debía entender por pequeña propiedad

dad y bienes inafectables, estableciendo en la legislación agraria algunos criterios al respecto que han servido de base a toda la legislación posterior. Hasta la promulgación del Reglamento Agrario, la situación para dar una idea de los que se entiende por pequeña propiedad, fue difícil en extremo, como lo hace notar la ejecutoria que a continuación se cita en lo conducente; "Antes de la vigencia del Reglamento Agrario de 17 de Abril de 1922, no pudo tenerse por norma para determinar lo que debía entenderse por pequeña propiedad, sino lo dispuesto en el artículo 27 Constitucional que fija una extensión de cincuenta hectáreas como límite a esta pequeña propiedad",¹³

El Reglamento a estudio originó numerosas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia acerca de la pequeña propiedad. Expedido con el fin de facilitar y ordenar la reforma agraria, tuvo en lo relativo a la pequeña propiedad el acierto de fijarla por vez primera, ya que el constituyente de Querétaro solamente mencionaba casos de restitución. A este respecto opina Mendieta y Núñez "Es indudable que el Reglamento Agrario introdujo en este punto un notable perfeccionamiento en la Legislación Agraria. También estableció otro principio, el relativo al respeto de ciertas propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola o industrial en explotación. Pero el artículo 27 Constitucional no autorizaba otro respeto que el de la pequeña propiedad, de tal manera que por beneficioso que se considerase desde el punto de vista económico y del interés general el apuntado principio del Reglamento Agrario, la verdad es que no era constitucional".¹⁴

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

14. Lucio Mendieta y Núñez, op. cit., pág. 180

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

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

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

los propietarios tenían derecho a proponer el cambio de --
tierras.

Esta ley aumentó el número de bienes inafectables por considerarlos pequeña propiedad, distinción no hecha --
anteriormente, dando así una mayor precisión a dicho con-
cepto. Por decreto del 30 de diciembre de 1933, se refor-
mó el artículo 27 Constitucional, y en su párrafo tercero
y la fracción XV se estableció el respeto a la pequeña --
propiedad agrícola en explotación.

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

En la misma forma se derogó la Ley del 6 de Enero
de 1915, iniciadora de la reforma agraria. El 28 de di-
ciembre de 1933 se publicó en el Diario Oficial de la Fe-
deración, el Primer Código Agrario, en un esfuerzo por --
agrupar y ordenar la Legislación sobre la materia. Este
código inició su vigencia el 22 de Marzo de 1934 y en su
Título Tercero, Capítulo Quinto, artículo 50 al 61 inclu-
sive, agrupó, siguiendo los lineamientos ya trazados por
las leyes anteriores, bajo el rubro "De la Pequeña Propie-
dad y de las Propiedades, Obras y Cultivos Inafectables",
todo lo relativo a inafectabilidad.

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

I.-Las superficies que no excedan de ciento cin-
uenta hectáreas en terrenos de riego:

II.-Las que no excedan de trescientas hectáreas --
en tierras, de temporal.

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

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

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

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

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

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

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

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

Mejoras indiscutibles en materia de inafectabilidad introdujo el Código de 1934, al precisar con mayor claridad los bienes inafectables. Son dignas de especial mención las siguientes: las equivalencias establecidas en el artículo 57, desconocidas en las leyes anteriores; la inafectabilidad de las líneas establecidas en el artículo 53, cuando bajo ciertas condiciones no fuese seguro el éxito de la organización ejidal debido al medio, la organización o cultivos; la inafectabilidad establecida en el artículo 58, de los predios que no tuvieran las tierras suficientes para cubrir las necesidades ejidales de un poblado, reiterando la primacía de la pequeña propiedad frente al ejido. Tales fueron las mejoras introducidas por el Código comentado en materia de inafectabilidad.

Este código fue derogado por el de 23 de Septiembre de 1940, que conserva el espíritu de la legislación precedente y, como innovación relevante introdujo la delimitación de la pequeña propiedad en tierras de riego, en cien hectáreas (artículo 173, fracción I), contra el —

límite de ciento cincuenta señalado por la leyes anteriores. Aunque también amplió en la fracción III de su artículo 180, la inafectabilidad a las cercas de alambre -- cuando formen parte de los edificios no afectados y cuando sirvan de linderos entre ejidos y propiedades, esta innovación carece de importancia.

El 1º. de marzo de 1937, el General Lázaro Cárdenas, dictó un decreto en el que por primera vez se refiere a las inafectabilidades Ganaderas, tomando en cuenta -- la indudable anarquía que operaba en perjuicio de la Pe--cuaria nacional; esta orientación la recoge el Código de 1940, que bajo el rubro de concesiones de Inafectabilidad Ganadera, en los artículos 183 a 191 se refiere a dicho -- tipo de Inafectabilidades, estableciendo el procedimiento en los artículos 255 a 267 del propio ordenamiento.

Las condiciones bajo las cuales se otorgaba el decreto concesión por 25 años, se fijaron en los artículos-- 183 y 187, consistiendo en lo siguiente: a) Como límite -- inferior, el terreno necesario de acuerdo con el índice -- de aridez, para mantener un pie de 500 cabezas de ganado-- mayor; 300 cabezas si era ganado lechero o su equivalente en ganado menor; b) Como máximo hasta 300 hectáreas en -- las regiones fértiles y hasta 50,000 hectáreas en las re--giones desérticas.

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

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

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

"XV

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

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

"Se considerarán, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no excedan de doscientos 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 equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con

la capacidad forrajera de los terrenos.

3.-Naturaleza de la Institución Jurídica "Inafectabilidad"

En las páginas anteriores nos hemos percatado, como, a través de la evolución del Derecho Agrario en México ha venido tomando perfiles definidos el concepto "Inafectabilidad", hasta convertirse en una Institución básica en el sistema agrario de nuestro País. En esta consideración y de acuerdo con el desarrollo de la presente Tesis, se debe puntualizar la naturaleza jurídica de la Institución antedicha.

a) Tradicionalmente el Derecho se ha dividido en 2 grandes ramas, Derecho Público y Derecho Privado. La doctrina clásica hállase sintetizada en la conocida sentencia del jurisconsulto Ulpiano: "Publicum just est ad statum rei romanae spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem", Derecho Público es el que atañe a la conservación de la cosa romana; privado, el que concierne a la utilidad de los particulares.¹⁵

Consecuentemente el primer paso debe ser el determinar a cual de estas dos grandes ramas pertenece la Institución en estudio, para lograrlo y tomando en cuenta que la Institución Inafectabilidad, forma parte del conjunto normativo que integra el Derecho Agrario, debemos ubicar a éste, bien sea como sub-rama del Derecho Público o del Derecho Privado.

El maestro Mendieta y Núñez nos dice: "En nuestro concepto, el carácter prevalentemente público o privado del Derecho Agrario depende, en cada país, de los antecedentes históricos, sociales y jurídicos de la legislación respectiva. En México el Derecho Agrario tiene un carácter eminentemente público. En efecto se deriva en su par

¹⁵ Eduardo García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A.-Undécima Edición, págs. 131 a 132.

te fundamental del artículo 27 de la Constitución Política de la República. Las autoridades encargadas de tramitar los expedientes agrarios son administrativos, el procedimiento es administrativo exclusivamente ante dichas autoridades y cuando intervienen, en los casos de amparo las autoridades judiciales, éstas son las de orden federal. El ejido, aún después de entregado a los beneficiados no constituye, como veremos oportunamente, propiedad privada absoluta y queda sujeto a constante intervención de autoridades administrativas.

También se derivan del artículo 27 Constitucional las disposiciones referentes al uso y aprovechamiento de aguas federales, a los bosques, al fraccionamiento de latifundios, a la colonización, a las tierras ociosas, tierras nacionales y organización de la agricultura.

Las leyes sobre el crédito ejidal, relacionadas directamente con la organización del ejido, participan, en gran parte; del carácter público de esa organización; pero en otros aspectos tales leyes y las de Crédito Agrícola entran en la esfera del Derecho Privado.

La pequeña propiedad protegida por la Constitución y la propiedad parcelaria no ejidal, corresponden al Derecho Privado. En este mismo Derecho, se clasifican los contratos de carácter agrícola, como la aparcería y el arrendamiento de predios rústicos, no ejidales, de que se ocupa el Derecho Civil.

Así se comprende que no es posible definir en México el carácter del Derecho Agrario como público o privado exclusivamente".¹⁶

16 Mendieta y Núñez, Introducción al Estudio del Derecho Agrario, en la Revista de la Escuela Nal. de Jurisprudencia, t. V. Núms. 18, 19 y 20, pág. 48.

Por su parte Mejía Fernández dice que aceptado sólo con finalidad pedagógica la división del Derecho Público y Privado, llegamos a la conclusión de que la naturaleza del Derecho Rural hoy por hoy es mixta.¹⁷

Por su parte la Dra. Martha Chávez Padrón nos dice: "El contenido del Derecho Agrario Mexicano es tan extenso, variado y complejo, que de acuerdo con el dualismo tradicional no puede afirmarse, al menos sin reservas, -- que pertenece al Derecho Público, pues encontramos normas de Derecho Privado que se opondrían a tal clasificación; -- por otra parte, el grupo campesino no se identifica con -- el Estado, ni con los particulares como elementos aislados.¹⁸

De las opiniones de los Juristas antes citados -- concluimos que el Derecho Agrario Mexicano, no puede ser clasificado ni como subrama del Derecho Público, ni como subrama del Derecho Privado, en consecuencia la Institución Inafectabilidad tampoco deberá ubicarse en ninguna -- de estas ramas.

Los Tradadistas que sostienen que la división tradicional de Derecho Público y Privado no logra asimilar a Ramas Jurídicas de creación reciente, sostienen que se debe hacer una división tripartita a saber: Derecho Público Derecho Privado y Derecho Social, al respecto debemos citar lo afirmado por la Dra. Martha Chávez P. que dice: -- "En efecto, si atendemos a las relaciones sociales que rigen las normas jurídicas, estas apuntan hacia tres sujetos que no pueden confundirse entre sí y que nos dan la -- pauta para clasificarlas de la siguiente manera:

a) Las relaciones jurídicas de los particulares o

17 Mejía Fernández, "Derecho Rural", Cap. II, sección V, -- págs. 52 a 53.

18. Martha Chávez P. de Velázquez, op. cit., pág. 59

del Estado como particular y que son reguladas por el Derecho Privado.

b) Las relaciones entre los Estados o del Estado, como antes soberanos y que son reguladas por el Derecho Público.

c) Las relaciones de los grupos sociales desvaliados, que no pueden identificarse ni con los particulares, ni con el Estado y que son regulados por normas jurídicas que no pueden catalogarse dentro de los casos anteriores.

Por lo anterior, concluimos que el Derecho Social es una nueva rama fundamental del Derecho que impone nuestra realidad actual y las nuevas subramas jurídicas (— — que nacieron de revoluciones sociales; en consecuencia, — éstas se agrupan bajo aquella y demuestran no sólo su — existencia sociológica mediante la extensión jurídica en — aquellas normas constitucionales y reglamentarias que establecen la personalidad colectiva de dichos grupos. En consecuencia, el Derecho Agrario es en nuestro País, una subrama del Derecho Social."19

En razón de lo antes transcrito y de lo afirmado por el Maestro Mendieta y Núñez, a que ya hicimos referencia, se debe aceptar que el Derecho Agrario es una subrama del Derecho Social y que la Institución Inafectabilidad como parte del conjunto normativo que integra el Derecho Agrario es una Institución de Derecho Social.

b).--La Inafectabilidad es una Institución de jerarquía constitucional, la Fracción XV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

XV.--Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales--

19 Martha Chávez P. de Velázquez, op. cit., Págs. . 59 y 60

y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación o incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

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

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

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo; de plátano, caña de azúcar, café, enequén, 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, aún cuando, en virtud de la mejora obtenida, se

rebasen los máximos señalados por esa fracción, siempre - que se reúnan los requisitos que fija la ley;²⁰

En la transcripción que antecede se manifiesta -- con nitidez, el espíritu de la Legislación Agraria Revolucionaria con respecto a la pequeña propiedad, que ha sido de absoluto respeto y protección, conscientes de ello, -- los diversos regímenes revolucionarios han sostenido que-- el ejido, la propiedad comunal y la pequeña propiedad, -- son instituciones surgidas del régimen agrarista mexicano. En relación con lo antes afirmado, el actual Presidente - de la República, expresó: "El ejido, la propiedad comunal y la pequeña propiedad auténtica, apoyados por la revolución mexicana y consagrados por la Constitución de 1917,-- son definitivamente, Instituciones fundamentales de la sociedad mexicana, bastiones de la Democracia Económica, Política y Cultural de México, salvaguardas de la paz y de la independencia de la Nación. No haré nada, ni permitiré nada, que dañe o debilite estas formas de propiedad y-- tenencia de la tierra".²¹

c).--Habiendo afirmado en el inciso anterior, que-- la Institución Inafectabilidad tiene rasgo constitucional, debemos determinar a que parte de la Constitución pertenece, si a la parte dogmática que en lo esencial corresponde a Bill Of Rights, o a la parte Orgánica, o sea el Plan Of. Government, A. Posada dice: "El sistema norma de las -- Constituciones escritas comprenden ordinariamente una parte que suele y puede muy bien llamarse dogmática, y otra-- orgánica. Las Declaraciones de Derecho de las Constitu--

20 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A., Cuadragésima Séptima Edición.

21 Discurso pronunciado como candidato a la Presidencia - de la República por el Lic. Luis Echeverría, en la Reunión Nacional para el Estudio del desarrollo de la Reforma Agraria.

ciones norteamericanas y de la Constitución Francesa de 1791, así como los títulos primeros de otras, v. gr., de la nuestra, en que se habla de los españoles y sus derechos, forman esa parte o elemento dogmático, con sus expresiones y declaraciones, definiciones e imperativas, — que consagran determinados principios y formulan normas fundamentales como, por ejemplo, la fuente o residencia de la soberanía, las condiciones y garantías de la personalidad y ciertos derechos o libertades, etc. El resto de las constituciones, o sea las disposiciones sobre organizaciones de poderes, determinación de sus respectivas funciones y de las relaciones entre las instituciones que las desempeñan, forma la parte o elemento orgánico".²²

Con el mismo criterio pero con terminología diferente, el Maestro Eduardo García Maynez señala que la Constitución puede entenderse en sentido formal o en sentido material, agregando "desde el punto de vista formal, la palabra Constitución se aplica al documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado; desde el punto de vista material, en cambio, aplícase a esa misma estructura, es decir, a la organización política, a la competencia de los diversos poderes y a los principios concernientes al status de las personas."²³

De las citas anteriores, se desprende que la Constitución en estudio, por referirse a status de las personas, debe constitucionalmente ubicarse en la parte dogmática o en el aspecto material que señala García Maynez y considerársele por ende, como una garantía que el poder público consagra y que es preservada por el Estado en favor del pequeño propietario.

Ahora bien, la protección que la Constitución — otorga a la pequeña propiedad está condicionada a que és-

22 A. Posada, Tratado de Derecho Político, 4a. ed., Madrid, 1929, pág. 21.

23 Eduardo García Maynez, op. cit., pág. 137.

tá condicionada a que ésta se encuentre en explotación o sea que la garantía proteccionista impone al propietario una obligación correlativa, de acuerdo con el principio que anima el espíritu de Legislación Agraria, de que la propiedad rural debe cumplir una función social.

4.-Definición de Inafectabilidad en sus diversas acepciones.

Hemos ya señalado el devenir histórico de la Institución en estudio, su ubicación como Institución surgida del Derecho Agrario Mexicano en el campo del Derecho Social, Asimismo hemos sostenido su rango Constitucional y que nuestra Carta Magna la consagra como una garantía, -- otorgada a la pequeña propiedad Agrícola, Ganadera y actualmente Agropecuaria, consideramos con estos elementos se está en condiciones de proponer una definición de la Institución "Inafectabilidad".

Definición:--Es la Institución Jurídica a través de la cual la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la Garantía que protege la pequeña -- propiedad agrícola, ganadera y agropecuaria, evitando que pueda ser objeto de afectación agraria la propiedad rural en explotación, cuya extensión no exceda los límites que en cada caso y en beneficio del interés social le impone a dicha propiedad la propia Constitución y sus Leyes Reglamentarias.

CAPITULO SEGUNDO

"DIVERSOS TIPOS DE INAFECTABILIDAD'
HASTA ANTES DE LA NUEVA LEY DE REFORMA AGRARIA"

- 1.-Inafectabilidad de la pequeña propiedad Agrícola.
- 2.-Inafectabilidad de la pequeña propiedad Ganadera.
- 3.-Decretos concesión Temporales de Inafectabilidad Ganaderas.

C A P Í T U L O . . I I

"DIVERSOS TIPOS DE INAFECTABILIDAD HASTA ANTES DE LA NUEVA LEY DE REFORMA AGRARIA".

Consideraciones previas.

En el capítulo primero de este estudio, hemos -- precisado la naturaleza Jurídica de la Institución Inafectabilidad, con base en ello apuntamos una definición de la misma, ahora bien y siendo nuestro propósito el que la -- presente tesis obedezca a una secuencia lógica, hemos de -- precisar las diferentes clases de Inafectabilidades: que de -- acuerdo con diferentes criterios de clasificación se pueden localizar en la Legislación Agraria vigente.

a).--El primer criterio de clasificación, nos lo da el Maestro Mendieta y Núñez, cuando señala que existen -- "Inafectabilidad por destino de la tierra, Inafectabilidad de obras e Inafectabilidad de aguas".²⁴

Por lo que hace a las Inafectabilidades que el -- Maestro Mendieta y Núñez denomina por destino de la tierra, en ellas deben encuadrarse las Inafectabilidades Ganaderas, así como las Inafectabilidades Agrícolas, previstas por las Fracciones II, III y IV del artículo 249 de -- la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

Las segundas, o sea las Inafectabilidades de obra, quedan establecidas por el artículo 262 del ordenamiento -- antes invocado, el que a su texto dice: "En casos de afectación agraria, el propietario podrá conservar dentro de -- la superficie a que se refiere el artículo 253;

I.--Los edificios de cualquier naturaleza, siempre que no estén abandonados o presten servicios a la finca

24 Lucio Mendieta y Núñez.--"Política Agraria".--Instituto de Investigaciones Sociales.--U.N.A.M., 1957, pág.98 y sgs.

afectada;

II.-Las obras hidráulicas que enseguida 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, tuberías, etc.;

d).-Las galerías filtrantes;

e).-Las obras de mejoramiento de manantiales;

f).-Las instalaciones de bombas; y

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

Para excluir de las dotaciones las obras de que — habla esta fracción, es indispensable que se destinen a — regar tierras que no formen parte del ejido, o que sirvan para regar tanto las tierras afectadas, como las que que— den en poder de los propietarios.

III.-Las cercas de alambre instaladas en terrenos dotados, cuando pertenezcan a los arrendatarios, medieros, etc., así como las que sirvan de linderos entre los eji— dos y propiedades; en este caso serán respetadas por am— bas partes.²⁵

Por último, las inafectabilidades de aguas están— previstas por el artículo 264, el que textualmente dice:— "Serán Inafectables por concepto de dotación de aguas:

25 Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en Diario Oficial de 16 de Abril de 1971.

I.-Los aprovechamientos que se destinen a usos públicos y domésticos;

II.-Las dotaciones y restituciones de aguas concedidas por resolución presidencial;

III.-Los aprovechamientos otorgados a la propiedad inafectable en explotación;

IV.-Las aguas procedentes de plantas de bombeo, - en la inteligencia de que las concesiones respectivas sipodrán ser afectadas en los términos que establece el artículo 233 y demás preceptos relativos;

V.-Las aguas destinadas al abastecimiento de ferrocarriles y demás sistemas de transporte, cuando no haya otras fuentes de abastecimiento económicamente utilizable para los mismo; y

VI.-Las aguas destinadas a usos industriales o a - generación de fuerza motriz en el volumen indispensable - para la existencia de las industrias que abastezcan, según opinión de la Secretaría de Industria y Comercio y - del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.²⁶

b).-El segundo criterio de clasificación, podemos ubicarlo en el ámbito temporal lógicamente, ello implicaclasificar las Inafectabilidades previstas por nuestra - Carta Magna y sus Leyes Reglamentarias, por lo que hace a su duración, y con este criterio, encontramos 3 tipos de Inafectabilidad;

- 1.-"Permanentes,
- 2.-Temporales, y
- 3.-Provisionales".

Las Inafectabilidades Permanentes, están definini-

26 Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, op. cit.

das por el artículo 9º. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera que dice: "Son inafectabilidades permanentes las que amparen predios cuya 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 o su equivalente en menor".²⁷

Las Inafectabilidades Temporales, conforme al artículo 10 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, está sujeta su vigencia a un plazo determinado, y son otorgadas mediante decreto presidencial por un término de 25 años, su origen está vinculado a necesidades imperiosas de la Reforma Agraria, como lo explica Ramón Fernández y Fernández: "Refirámonos a los pastos, porque, en fin de cuentas, los bosques constituyen algo análogo. — Con los pastos, el tiempo en el cual el pueblo tenía una superficie grande a su salida, un 'ejido de una legua de largo' como dijo Felipe II en la Ordenanza en que estableció esta Institución, el tiempo en que se poseía ese terreno para un uso común indistinto, 'para que los indios tengan sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles' según expresión literal de la Ordenanza, aquel tiempo en que tal principio regía porque había abundancia de tierras en relación con la población y en relación con los animales que se llevaban a pastar, ya había pasado. — Ahora habría necesidad de establecer una reglamentación rígida, si los animales eran de propiedad individual y comunal el paso, a fin de que en cada tierra pudiera pacer sólo un cierto número de cabezas. Lo que sucedió fue que fracasó la dotación de tierras de pastos, pues el uso que, por lo general, hicieron de ellas los pueblos consistió — en otorgarlas en arrendamiento a los terratenientes no ejidatarios para que pasten en ellos sus ganados, median-

27 Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, publicado en Diario Oficial de 9 de Octubre de 1948.

te el pago de una determinada cantidad, de una renta o regalía, a los ejidatarios. ¿Para ésto, para llevar a cabo una explotación índirecta, se realiza una reforma agraria?.

"Ante estos resultados, se establecieron concesiones temporales de Inafectabilidad ganadera, lo que, sin entrar en detalles, consistió en ampliar las inafectabilidades en el caso de la actividad pecuaria, declarando vedada, hasta magnitudes sumamente amplias, la aplicación de de la reforma agraria en las fincas de pasto. Ha sido — ahora para terminar el reglamento sobre México—cuando el Gobierno, sin derogar lo que concierne a la Inafectabilidad ganadera, sino en relación con las tierras de pastos — que ya poseen los ejidos, está organizado 'el ejido ganadero', es decir, postulando que los ejidatarios reivindicuen esas tierras una vez más, aboliendo los contratos de arrendamiento y otorgando a aquellos crédito y asistencia técnica suficiente para que establezcan en forma colectiva, en cooperativa de producción, y en sus propias tierras, a su propio ganado".²⁸

Por último, las Inafectabilidades Provisionales,— las define el artículo 11 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera en los siguientes términos:

"Inafectabilidades provisionales son las que tienen una duración de un año y solamente se conceden en favor de los predios ganaderos que van a ponerse en explotación. Si esta obligación se cumple en el plazo señalado, la inafectabilidad se convierte en permanente, si se trata de una pequeña propiedad, o se transforma en inafecta-

28 Economía Agrícola y Reforma Agraria. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México, 1962. págs.— 130 y 131

bilidad temporal por 25 años si es mayor"²⁹

c).—Un tercer criterio de clasificación nos lo dá Angel Caso, cuando señala que la Ley prevee Inafectabilidad en materia de dotación y otro tipo de Inafectabilidad, tratándose de restitución.

En efecto, la nueva Ley Federal de Reforma Agraria señala en su artículo 249 los bienes inafectables por concepto de dotación, y en su artículo 193, señala las propiedades inafectables por concepto de restitución transcribiendo enseguida las tres primeras fracciones de este último artículo.

I.—"Las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de Junio de 1856.

II.—Hasta 50 hectáreas de tierras, siempre que hayan sido poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento que se haga al propietario o poseedor, en los términos de la Ley vigente en la fecha de la solicitud;

III.—Las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados que las utilicen en el momento de dictarse la resolución, respectiva;³⁰

d).—Por último señalaremos el criterio de clasificación que surge de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria y del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadero y que es el que determina en forma definitiva las distintas clases de Inafectabilidad que son:

- 1.—"Inafectabilidad Agrícola,
- 2.—Inafectabilidad Ganadera,
- 3.—Concesiones Temporales de Inafectabilidad Gana

²⁹ Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, Publicado en Diario Oficial de 9 de Octubre de 1948.

³⁰ Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, Publicada en Diario Oficial de 16 de Abril de 1971.

dera.

4.-Inafectabilidad Agropecuaria".

De conformidad con esta clasificación, hemos proyectado el desarrollo de este capítulo para el estudio estudio de los tres primeros tipos de Inafectabilidad señalados, dejando para los dos últimos capítulos, la Inafectabilidad Agropecuaria, tema de la presente Tesis.

1.-Inafectabilidad de la Pequeña Propiedad Agrícola.

La Inafectabilidad Agrícola, podemos definirla haciendo una pequeña variante a la definición que en el párrafo último del primer capítulo dejamos apuntada para la Institución Inafectabilidad, quedando definida ésta en consecuencia de la manera siguiente: "Es la Institución Jurídica a través de la cual la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la garantía que protege la pequeña propiedad agrícola en explotación, evitando que pueda ser objeto de afectación agraria, siempre y cuando no exceda en extensión los límites que en cada caso y en beneficio del interés social, le impone la propia Constitución y sus Leyes Reglamentarias."

Por su parte el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, define la Inafectabilidad Agrícola como la que se refiere a tierras dedicadas a la Agricultura; La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 fracción XV, Párrafo 2º., 3º. y 4º. establece: "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 de explotación.

Para los efectos de la equivalencia, se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agos

tadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao ó árboles frutales."³¹

En términos semejantes, la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 249 establece en sus Fracciones I, II y III lo relativo a la Inafectabilidad Agrícola.

2.-Inafectabilidad de la Pequeña Propiedad Ganadera.

El concepto de pequeña propiedad ganadera lo establece nuestra Constitución Política en el párrafo quinto de su artículo 27 cuando 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 en ganado menor, en los términos que fije la Ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terreno".³²

La Nueva Ley Federal de Reforma Agraria por su parte nos dice en el artículo 249 Fracción IV. "La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente de ganado menor, de acuerdo con el artículo 259;³³

31 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A.—Cuadragésima Séptima Edición.

32 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A.—Cuadragésima Séptima Edición.

33 Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, Publicada en Diario Oficial de 16 de Abril de 1971.

La Fracción antes transcrita, nos remite el artículo 259- del propio ordenamiento, el que a su letra dice: "El área de la pequeña propiedad ganadera inafectable se determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen de manera unitaria en cada predio por la Delegación Agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Ganadería por regiones y en cada caso. Para estos estudios, se tomará en cuenta la capacidad forrajera necesaria para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climáticos y pluviométricos.

Los Estudios señalados se confrontarán con los que haya proporcionado el solicitante y con base en todo lo anterior el Departamento de asuntos Agrarios y Colonización formulará proyecto de acuerdo de inafectabilidad que someterá al C. Presidente de la República".³⁴

La Dra. Marcha Chávez P. de Velázquez, en los comentarios que formula sobre el artículo antes transcrita señala, Antecedente: "Artículo 114 del C.A., de 1942, que se consideró nuevo bajo ese Código, Artículo 7º. y 42 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, de 23- de septiembre de 1948.

Comentario: La pequeña propiedad ganadera se determinará en lo futuro con estudios para cada caso en particular, La determinación de la capacidad forrajera de los terrenos la hará el DAAC, por conducto de su Delegación Agraria, y a fin de evitar que por ganadera se entreque una superficie agrícola; este precepto establece un criterio eminentemente técnico para hacer la determinación del coeficiente de agostadero.

34 Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, Publicada en Diario Oficial de 16 de Abril de 1971.

Correlación: Este precepto se relaciona con el artículo 261, que no permite que se clasifiquen como agostaderos los bosques maderables".³⁵

El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 23 de septiembre de 1948, por su parte, reprodujo la disposición constitucional en su artículo 1º. inciso -g). En efecto, este artículo reglamentario dispone: "Se entiende por pequeña propiedad la que no excede las siguientes superficies: ...g) Las necesarias para el sostenimiento de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

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

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

El Reglamento estatuye, en su artículo 54, lo siguiente: "La capacidad forrajera de un predio ganadero será determinado tomando en cuenta el número de cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor que pueda sustentarse, de acuerdo con el coeficiente de agostadero señalado, para el mismo; entendiéndose como coeficiente de agostadero la extensión necesaria y suficiente para que en la misma, una cabeza de ganado mayor pueda desarrollar en un

35 Martha Cifáñez P. de Velázquez, "Nueva Ley Federal de Reforma Agraria", comentada.

año la función zootécnica que le corresponde; sin tomar en cuenta la posible inversión de capitales que tiendan a mejorar los pastos..."³⁶ Conforme a esta misma disposición reglamentaria, y a lo preceptuado por el artículo 117 del Código Agrario, el coeficiente de agostadero debe determinarse tomando en consideración los factores agrológicos, hidrológicos y climatológicos, y especialmente el número, ubicación y capacidad de los aguajes existentes.

En cuanto a la equivalencia de ganado, la Ley considera que una cabeza de ganado mayor de la especie vacuna, equivale a cinco de cabezas de ganado menor, y una de la especie equina a siete de ganado mayor. Esta equiparación se hace en función de la capacidad alimenticia de cada especie ganadera.

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

3.--Decretos Concesión Temporales de Inafectabilidades Ganaderas.

La figura jurídica, concesiones de inafectabilidad ganadera, desaparece al ser emitida la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, en la exposición de motivos que el C. Presidente de la República formuló al enviar el Proyecto de Ley al Congreso señaló: "La Posesión ilegítima de grandes extensiones de tierras, de manera ostensible o simulada, no sólo contradice la Reforma Agraria, sino que su mera existencia propicia graves tensiones en el campo.

En el Proyecto se suprimen las concesiones de inafectabilidad ganadera.

³⁶ Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, Publicado en Diario Oficial el 9 de Octubre de 1948.

fectabilidad ganadera; únicamente se dispone, en los artículos transitorios, que sus normas reguladoras continuarán vigentes hasta que concluya el término establecido en el decreto que la creó. Es clara intención en esta materia evitar que grandes predios sean dedicados extensivamente al pastoreo y, por el contrario, fomentar la explotación racional, técnica e intensiva de la ganadería; para ello se establecen las bases y se otorgan las garantías necesarias a las propiedades inafectables. Así, -- pues, los terrenos de agostadero que por labor de sus propietarios cambien su calidad y se dediquen en todo o en parte a la producción de forraje para el ganado de la finca, conservarán su inafectabilidad".³⁷

Lo anterior resulta perfectamente natural y lógico, si se toma en cuenta que este tipo de concesiones se habrían creado en un momento histórico determinado con el objeto de preservar la ganadería nacional y que las condiciones de esa etapa han sido superadas ya que la pequeña propiedad ganadera inafectable, ha cumplido su misión y acrecentado nuestra riqueza pecuaria, siendo innecesarias este tipo de concesiones que tenían aspecto anti-constitucionales. Por lo que hace a las concesiones de inafectabilidad ganadera vigentes, a la fecha la Nueva Ley de Reforma Agraria en su artículo 5º. transitorio establece:

"Las concesiones de inafectabilidad ganaderas vigente, autorizadas conforme a las disposiciones relativas del Código Agrario y el Reglamento respectivo, continuarán rigiéndose por dichas disposiciones hasta el término del período por el que fueron concedidas; pero será también causa de derogación total de dichas concesiones, el hecho que sus titulares siembre o permitan que se siembre

37 Tomada de la exposición de motivos formulada por el C. Presidente de la República al enviar al Congreso su Proyecto, Nueva Ley Federal de Reforma Agraria,

en sus predios mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Las concesiones de inafectabilidad ganadera, deben estar inscritas durante el tiempo de su vigencia".³⁸

En razón de lo dispuesto por el artículo antes transcrito, las concesiones de inafectabilidad ganadera que a la fecha estén vigentes, seguirán regulándose por lo dispuesto en el Código Agrario anterior, en sus artículos 115 al 126 y por lo que dispone el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera en sus capítulo 2º. al 13.

38 Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, Publicada en Diario Oficial de 16 de Abril de 1971.

CAPITULO TERCERO

INALECTABILIDAD AGROPECUARIA, SU CREACION, CONFORMACION JURIDICA Y EL CARACTER MIXTO DE LA MISMA.

- 1.-La Nueva Ley de Reforma Agraria - crea la Institución de Inalectabilidad Agropecuaria.
- 2.-Conformación Jurídica que el articulado de la Ley de Reforma Agraria de esta nueva Institución.
- 3.-Institución que asimila en ciertos casos a la Inalectabilidad Agrícola y a la Ganadera.

C A P I T U L O III

"INALECTABILIDAD AGROPECUARIA, SU CREACION, CONFORMACION JURIDICA Y EL CARACTER MIXTO DE LA MISMA".

1.-La Nueva Ley de Reforma Agraria crea la Institución de Inafectabilidad Agropecuaria.

Después de casi 30 años de vigencia del Código Agrario de 1942 era de vital importancia su Reforma y la promulgación de un nuevo ordenamiento en materia agraria, que viniera a suplir las deficiencias que aquel tenía y además que se adaptara a la nueva realidad de la Reforma Agraria en México, consecuente a la etapa de desenvolvimiento de la misma.

Haciéndose eco de esta necesidad, el Ejecutivo de la Unión, al enviar su Proyecto de Nueva Ley de Reforma Agraria al Congreso de la Unión, manifestó en los 3 primeros párrafos de su exposición de motivos; "En la vasta consulta nacional realizada durante la última campaña política para renovar los poderes federales, se advirtió una clara voluntad de renovación legislativa; a ellos precisamente, da respuesta esta iniciativa de ley, que recoge las ideas y proposiciones de partes interesadas y de los estudiosos de los problemas del campo.

Después de casi tres decenios de vigencia del actual Código Agrario y apreciadas algunas de sus imperfecciones jurídicas, así como el surgimiento de nuevos problemas que la anterior legislación no tuvo oportunidad de contemplar, es un imperativo social recoger las experiencias acumuladas en la aplicación de la política agraria.

En el instrumento jurídico que ahora se propone, se reúnen dichas experiencias y se fortalece e impulsa nuestra Reforma Agraria con apego a los principios del artículo 27 Constitucional. En este precepto, se encuentran

tran las directrices de justicia social que el constituyente concibió para el desarrollo del país",³⁹

Ahora bien, la promulgación de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, implica la desaparición de algunas Instituciones que el Código Agrario tenía previstas, la reforma de otras y la creación de nuevas Instituciones que se adaptan a las necesidades de una Reforma Agraria dinámica, entre las Instituciones de nueva creación está la Inafectabilidad Agropecuaria, que es precisamente el tema central de esta Tesis, pero antes de concentrar nuestro estudio en ella, vamos a hacer un breve bosquejo de los principales aspectos de innovación, que presenta la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

Por lo que hace a la Comisión agraria mixta, Institución de vital importancia, desde los orígenes del Derecho Agrario, nacido de la Revolución Mexicana, se ve fortalecida en la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria que a través de sus artículos 6°. y 12 Fracción IV, le impone modalidades y le confiere atribuciones que implican una innovación considerable, entre las obligaciones que le impone, está la de que se rijan a través de un reglamento interno y que manejan un presupuesto anual proporcionando en coordinación por el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, Entre las nuevas atribuciones destaca la que se confiere en la Fracción IV, del artículo 12 para resolver las controversias que les sean planteadas sobre bienes y Derechos Agrarios, esta atribución merece más profundo análisis pero el mismo rebasa las metas de este estudio.

Otra innovación que establece la Nueva Ley Fede--

39 Transcripción párrafos 1, 2 y 3, Exposición de motivos, formulado por el C. Presidente de la República al enviar al Congreso su Proyecto, Nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

ral de Reforma Agraria congruente con lo dispuesto por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, es la de otorgar atribuciones al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, para que intervenga en la planeación y desarrollo del ejido, ampliación de facultades que como más adelante veremos, es acorde a la pretensión de la Ley a que nos estamos refiriendo, de convertir al ejido en una Empresa de explotación y producción rural, estas atribuciones se encuentran contenidas en el artículo 10 Fracciones VIII, IX y X.

Con el objeto de activar la vida económica del ejido, en un ambiente de productividad y explotación democrática, la Nueva Ley resalta la importancia de la Asamblea General de Ejidatarios o en su caso comuneros, ampliando y haciendo más concretas sus atribuciones y estableciendo además 3 diferentes tipos de Asambleas que son: Ordinarias mensuales, Extraordinarias y de Balance y Programación, según lo prevé el artículo 27 de la Ley en mención, el artículo 30 que se refiere concretamente a las Asambleas Generales de Balance y Programación establece lo siguiente: "Las Asambleas Generales de Balance y Programación serán convocadas al término de cada ciclo de producción o anualmente y tendrán por objeto informar a la comunidad, los resultados de la organización, trabajo y producción del periodo anterior, así como programar los plazos y financiamiento de los trabajos individuales, de grupos o colectivos, que permitan el mejor e inmediato aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario.

A estas asambleas podrán asistir un representante de la Delegación Agraria y uno de la Institución Oficial que refaccione al ejido o comunidad. Podrán también asistir asesores técnicos de las Dependencias oficiales relaciona

das con la producción y comercialización de los productos del campo".⁴⁰

En relación con este artículo, la Dra. Martha Chávez Padrón opina: "La Asamblea de balance y programación es una reunión estrechamente relacionada con la organización del ejido, su planeación de actividades, sus actividades de producción y el estado económico del mismo. Requiere convocatoria porque la fecha del fin de la producción ejidal puede variar según lo que produzca y la zona del país. En estas asambleas deberá estar presente un representante de la Delegación Agraria".⁴¹

Con el objeto de evitar el casicazgo que en el medio rural adquiere características de suma gravedad, la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria a través de su artículo 44, dicta medidas para limitar por una sola vez la posibilidad de reelección de los Miembros del comisariado ejidal.

Uno de los aspectos, que con mayor énfasis a través de todo su articulado establece la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, es la proyección del ejido como una Empresa rural, de explotación, productividad, comercialización e industrialización de sus productos, dictando medidas que le reconocen personalidad jurídica para organizarse en este sentido, proyectando la industria rural, dictando medidas para la comercialización y distribución de sus productos, preeviendo la posibilidad de que los ejidos establezcan centrales de maquinaria, estableciendo que puedan constituirse los ejidos en Asociaciones, Cooperativas,

40 Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, Publicada en Diario Oficial de 16 de Abril de 1971.

41 Martha Chávez Padrón, Ley Federal de Reforma Agraria - comentada, pág. 42.

Sociedades, Uniones, Mutualidades u otros organismos semejantes, en fin, sentando las bases para convertir el ejido en una vigorosa Empresa de producción a diferentes niveles que lleve esta actividad hasta sus últimas -- consecuencias, en cuanto a transformación de productos, comercialización, y distribución. Los artículos que de una u otra manera se relacionan con este propósito son: 27, 30, 37 Párrafo 1º., 47, 48, 119, 147, 150, 156, 157, 171, 172, 173, 177, 178, 179, 182, 185, 186 y otros congruentes todos con el propósito antes señalado.

Como una medida necesaria a la consecución del fin señalado con anterioridad y por lo que hace a su régimen de explotación, la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, sienta las bases para que los ejidos existentes y los nuevos centros que en lo futuro se vayan formando, opten por la explotación de carácter colectivo, ya sea agrupándose diversos ejidos, ya sea adoptando este tipo de explotación un ejido en particular o inclusive un grupo parcial de ejidatarios de un ejido determinado, las medidas en este sentido se encuentran en los artículos 130, 135 al 141, 143 y 147.

Se crea por la Nueva Ley, la unidad agrícola, industrial para la mujer, esta Institución está prevista por los artículos 103 al 105 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria y constituye una sabia medida que bien llevada rendirá óptimos frutos en el medio rural, y dará a la mujer campesina, un medio de mejoramiento moral, que le abrirá nuevas posibilidades en una existencia demasiado difícil.

La Nueva Ley Federal de Reforma Agraria acentúa las medidas proteccionistas en favor de ejidatarios y comunarios, imponiendo a diversos organismos obligaciones para que algunas de sus actividades las canalicen preferentemente en beneficio de este sector.

Se establece un nuevo procedimiento en materia de suspensión y privación de Derechos Agrarios. Por lo que hace a la suspensión, el procedimiento a que se hace referencia es una creación de la Ley Federal de Reforma Agraria que tiene como fundamento lo establecido por el artículo 87 del propio ordenamiento y que está previsto por los artículos 420 al 425.

En la privación de derechos, se establece un procedimiento diferente al del Código Agrario de 1942, en el cual se da intervención a la comisión agraria mixta, siendo de este, otro de los aspectos en que se aumentan las atribuciones de la misma, trata la Nueva Ley de agilizar este tipo de procedimiento y además se ordena en forma clara que se dé trámite simultáneo a la privación de derechos agrarios y a la nueva adjudicación que le es consecuente, los artículos 426 al 433 se ocupan de esta Institución.

Una innovación que seguramente será motivo de estudio, es lo relativo al conflicto interno de los ejidos y comunidades que establece una innovación muy considerable y que presenta diversos aspectos, tanto de índole constitucional en particular y jurídico en general, como de carácter eminentemente práctico. La Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, en casos de conflicto sobre posesión y disfrute de unidades individuales de dotación y sobre el goce de bienes comunales, crea dos instancias, la primera a ventilarse ante el comisariado ejidal del núcleo respectivo y que la propia ley señala como instancia de conciliación y la segunda que debe en caso de que no se obtenga ésta, llevarse a cabo ante la comisión agraria mixta, la que resolverá en definitiva, siendo su resolución según mandato de la propia ley, irrevocable.

Como se desprende de lo antes enunciado, esta Institución reviste características sumamente interesan-

tes y que naturalmente se prestarán a controversia a distintos niveles, es de desearse que en la práctica este procedimiento resulte benéfico para resolver los conflictos ejidales internos, con serias dudas que en lo personal abrigo, por considerar que no estuvo meditada suficientemente y adecuadamente planteada la Institución, a que en este párrafo hago referencia y en relación con la cual no se puede hacer un estudio más amplio, porque no es tema de la presente Tesis, lo relativo a la misma se encuentra prevista en los artículos 434 a 440 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

Asimismo se dá mayor importancia al registro agrario nacional, y la Nueva Ley sienta las bases para que esta Oficina, perteneciente a la Dirección General de Derechos Agrarios tenga toda la importancia, que lo vital de las funciones que tiene encomendada requieran, dedicando a esta Institución el Título primero del libro 6º. de la Ley Federal de Reforma Agraria.

A más de todas las anteriores innovaciones, la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria crea la INAFECTABILIDAD AGROPECUARIA, esta Institución es de vital importancia su proyección, y constituye desde luego uno de los aspectos de la Nueva Ley que merecen análisis, por las innovaciones de carácter legal que plantea, su proyección en la producción rural y porque atentos a la evolución de la Reforma Agraria en México, debemos entender que si el ejido se proyecta en una Empresa de productividad rural, la pequeña propiedad deberá hacerlo también y para ello, es menester explotar en forma exhaustiva dicha pequeña propiedad, en la exposición de motivos de la Nueva Ley a que ya nos hemos referido, se señala: "Un título de la iniciativa está dedicado a instituciones y preferencias económicas y sociales que apunten a la consecución de objetivos más elevados en el campo. Algunas de ellas, ya -

existen; otras conllevan una novedad o desenvuelven posibilidades latentes en el medio campesino. Todas, sin embargo, se inspiran en una vigorosa política gubernamental orientada a destinar mayores recursos públicos y privados al sector agropecuario.

La Reforma Agraria en México acogió la pequeña -- propiedad y estableció su régimen legal. El Proyecto, en consecuencia, se guía básicamente por dos consideraciones: el apego a la extensión de tierra señalada por la Constitución y la necesidad de conservarla en explotación. Satisfechos estos extremos, se otorga a la pequeña propiedad la seguridad jurídica que garantiza su conservación y explotación pacífica.

En rigor, los mismos principios deben regir para los ejidos, las comunidades y las pequeñas propiedades, -- puesto que todos ellos se fundan, en su esencia, en el ca rácter social que otorga a la propiedad territorial el ar tículo 27 Constitucional. De ahí que en el Proyecto, la idea de explotación agropecuaria sea una de las fuentes -- inspiradoras de numerosas disposiciones. Cada vez que se ha definido un derecho, creado un estímulo o propuesto -- una sanción, el fondo de la decisión adoptada se en contra rá en la hipótesis de un efectivo o nulo aprovechamiento del predio, ya que de esta situación dependerá, en última instancia, que la riqueza pública, constituida por tie -- rras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos na tuales, beneficien a la comunidad nacional y propugnen el desarrollo de las fuerzas productivas del país.

La iniciativa tiende a fortalecer simultáneamente al ejido, a las comunidades y a la auténtica pequeña propiedad. Estas tres instituciones revolucionarias deben -- gozar de cabal protección jurídica y del apoyo, de la na-

ción entera, para que en armónica convivencia alcancen -- los más altos niveles productivos".⁴²

De lo que antes se transcribe, se desprende la importancia que el Ejecutivo de la Unión dió a la creación de la Inafectabilidad Agropecuaria, las posibilidades que dicha Institución apunta y en profundo interés que en el medio rural ha despertado, ya que a la vez que es un medio tutelar de la pequeña propiedad mixta o sea agrícola y ganadera, constituye un notable incentivo a la producción rural.

2.-Conformación Jurídica que el articulado de la Ley de - Reforma Agraria de esta Nueva Institución.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo- 258, crea la Institución Inafectabilidad Agropecuaria, el texto de dicho artículo a su letra dice: "El certificado de Inafectabilidad, a petición del interesado, podrá ser agrícola, ganadero o agropecuario.

El último se otorgará a quienes integren unidades en que se combine la producción de plantas forrajeras con la ganadería, una vez que se hubiese fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente de tierras de -- agostadero, de conformidad con el artículo 260.

Los titulares de inafectabilidades ganaderas cuyos predios comprenda total o parcialmente terrenos susceptibles de aprovechamiento agrícola y pretenden integrarlos a la producción de plantas forrajeras, podrán tramitar el certificado de inafectabilidad agropecuaria.

Quando se trate de terrenos de agostadero que por trabajos de sus propietarios hayan cambiado la calidad de
42 Tomada de la exposición de motivos formulada por el C. Presidente de la República al enviar al Congreso su Proyecto, Nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

los mismos y se dediquen en todo o en parte a la producción del forraje, conservarán su calidad inafectable.

En todo caso la producción agrícola deberá destinarse exclusivamente para consumo del ganado de la finca; pero si llegara a demostrarse que se comercia con dicha producción en vez de aplicarla al fin señalado, la propiedad dejará de ser inafectable, se determinará la extensión de la pequeña propiedad exclusivamente agrícola y el resto se aplicará a la satisfacción de necesidades agrarias.

No se considerará en este último caso, a quienes conservando el ganado que señala el certificado de inafectabilidad agropecuario correspondiente, comercien con los excedentes agrícolas del predio.⁴³

En el párrafo 2º. del artículo antes transcrito, nos remite a el artículo 260 de la propia Ley, para los efectos de fijar la extensión agrícola y la proporción correspondiente de tierras de agostadero, este artículo está redactado en los términos siguientes: "Se considerarán como terrenos de agostadero aquellos que por precipitación pluvial, topografía y calidad produzcan en forma natural o cultivada pastos que sirvan para alimento del ganado.

Para los efectos de este artículo cuando una parte de la unidad ganadera se dedique o pueda dedicarse en términos costeados a la siembra de plantas forrajeras como maíz, sorgo, soya y demás que señale el reglamento, para el sostenimiento exclusivo del ganado de la finca, esa superficie se considerará como agrícola, en la proporción correspondiente; excepto en el caso de que se encuentre -

43 Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, Publicada en - -
Diario Oficial de 16 de Abril de 1971.

sembrada de pastos y el área total de la inafectabilidad se completará con terrenos de agostadero.

Los terrenos agrícolas se computarán conforme a las equivalencias establecidas en el artículo 250 y el resto del porcentaje de inafectabilidad por cubrir se completará conforme a las normas establecidas para fijar la propiedad ganadera. En este caso se expedirá certificado de inafectabilidad agropecuaria".⁴⁴

En relación con el artículo 258, la Dra. Martha - Chávez P. de Velázquez en la Ley Federal de Reforma Agraria comentada nos dice; "A fin de intensificar la producción pecuaria, se crea un nuevo tipo de Inafectabilidad que es la agropecuaria, cuando el propietario combina la ganadería con la producción de plantas forrajeras. Existe la posibilidad de que los titulares de inafectabilidad ganadera que lo deseen y sus predios, tengan la posibilidad a que se refiere el párrafo 2º. del artículo 260 y puedan cambiar su acuerdo por otro de inafectabilidad agropecuaria. La producción forrajera en los certificados de inafectabilidad agropecuaria deberá destinarse al consumo del ganado que se sustente sobre el predio; pues en caso contrario, el predio se considerará como agrícola y se estará a lo dispuesto por la fracción III del artículo 418".⁴⁵

Y por lo que hace al artículo 260, la propia Dra. en la Obra antes citada señala: "Este precepto determina lo que debe considerarse como terreno de agostadero que, en forma natural cultivada, tenga pastos; y expresa claramente que cuando se siembran plantas forrajeras, dicha su

44 Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, Publicada en Diario Oficial de 16 de Abril de 1971.

45 Martha Chávez P. de Velázquez, Ley Federal de Reforma Agraria, pág. 186

perficie se considerará agrícola, la cual se computará como tal para los efectos de las equivalencias y para que el certificado que se expida sea agropecuario".⁴⁶

En el párrafo 1º, del artículo 258, cuando se establece que el interesado podrá solicitar certificado de inafectabilidad agrícola, Ganadero o Agropecuario, la posibilidad que la Ley está otorgando al peticionario, naturalmente estará condicionado al tipo de propiedad que de tamente, ya que sería absurdo que una persona que fuera propietaria de un terreno con características netamente agrícolas pudiera solicitar un certificado ganadero y viceversa.

El párrafo 2º, especifica claramente que el certificado de Inafectabilidad Agropecuaria, deberá otorgarse a aquellas unidades en las que se combina la producción de plantas forrajeras con la ganadería, debiendo entender de como tales, el maíz, sorgo, soya y demás, pero de ninguna manera los pastos, según más adelante explicaremos.

Posteriormente el propio artículo establece que los titulares de Inafectabilidades ganaderas que pretenden integrar los terrenos a la producción de plantas forrajeras, podrán tramitar certificado de Inafectabilidad Agropecuaria, al referirse exclusivamente a los titulares de inafectabilidad ganadera, al parecer el Legislador pretendió eliminar las posibilidades de que pequeñas propiedades agrícolas pudieran convertirse en agropecuarias, lo cual es contrario al espíritu de la Institución que tiende a aumentar la productividad en el campo y al impulso de la pecuaria nacional, por lo que consideramos que tanto una propiedad ganadera puede a petición del interesado, convertirse en agropecuaria, como una propiedad agrícola-

46 Obra citada, pág. 188.

puede en los casos en que su pequeña propiedad reúna las características necesarias, solicitar su transformación a agropecuaria.

Por último, el artículo 258 establece la exigencia de que la producción agrícola obtenida en una pequeña Inafectabilidad agropecuaria, debe destinarse exclusivamente para el consumo del ganado y que si se demuestra que se comercia con la misma, se determinará exclusivamente la extensión de la pequeña propiedad agrícola, pero el propio ordenamiento en su último párrafo hace una salvedad, en el sentido de que si el propietario conserva el ganado que señale en el certificado de inafectabilidad agropecuaria, podrá comerciar los excedentes agrícolas del predio, lo que resulta obvio y además es congruente con el anhelo que anima al legislador ya que si el pequeño propietario, una vez satisfechas las necesidades de consumo de su ganado, no pudiera vender su producción agrícola excedente, le resultaría absolutamente anti-económico y no representaría para él ningún estímulo esta nueva Institución.

Por lo que hace al artículo 260, después de definir los que deben considerarse como terrenos de agostadero, o sea aquéllos que por precipitación pluvial, topografía y calidad, produzcan en forma natural y cultivado, pastos que sirvan para alimento de ganado, agrega en su párrafo 2º. que cuando una parte de una unidad ganadera pueda dedicarse en términos costeables a la siembra de plantas forrajeras, esa superficie se considerará como agrícola, haciendo la salvedad en cuando a plantas forrajeras en lo referente a pastos, congruente esta excepción con la Fracción V del artículo 5º. del Reglamento de Inafectabilidades que establece que si la producción forrajera de algunas tierras, es reforzada con siembra de pastos, ésta no la excluye en la clase de agostadero, poste-

riormente el propio artículo 260, señala que la forma en que se debe determinar la extensión de la pequeña propiedad agropecuaria, indicando que los terrenos agrícolas se computarán de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo 250, y el resto de los terrenos o sea los que no sean susceptibles de explotación agrícola, se deben computar conforme a las normas establecidas para la Inafectabilidad Ganadera.

3.-Institución que simula en ciertos casos a la Inafectabilidad Agrícola y a la Ganadera.

Como se desprende del análisis de los artículos que estructura la Inafectabilidad Agropecuaria, esta es una Institución de carácter mixto que asimila en una sola a la Inafectabilidad Agrícola y a la Ganadera, ésta asimilación tiene un presupuesto fundamental y es el de que el predio tenga terrenos susceptibles de explotación agrícola y terrenos que pueden dedicarse exclusivamente para fines pecuarios.

En el caso de una pequeña propiedad, cuyas características sean eminentemente agrícolas y como consecuencia, la explotación de este tipo debe rendir buenos frutos y sea benéfico para la zona en que se desarrolla, de ninguna manera se podrá aceptar a la luz de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, que éstos terrenos pretendan clasificarse en parte como ganaderos, puesto que ello - - afectaría a la satisfacción de necesidades agrarias, que se verían menoscabadas, al aumentarse la extensión de la propiedad delimitada como inafectable, al otorgársele a terrenos propicios para la agricultura, beneficios que sólo se otorgan a extensiones de terrenos que por sus condiciones naturales deben ser dedicadas a la ganadería.

En el otro extremo no sería aconsejable desde el punto de vista económico, el que terrenos que no son sus-

ceptible de explotarse para fines agrícolas, se pretendieran destinar a este fin, puesto que resultaría contrario a los intereses del pequeño propietario y al desarrollo de la pecuaria.

Previas las consideraciones que anteceden, podemos definir la Inafectabilidad Agropecuaria de la siguiente manera:

Definición: Es la Institución Jurídica a través de la cual, la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, declara que son inafectables para fines agrarios, las propiedades que integren unidad en que se combina - la producción de plantas forrajeras con la Ganadería y cuya extensión se computará, por lo que hace a los terrenos agrícolas conforme a las equivalencias que establece la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y el resto del porcentaje de Inafectabilidad por cubrir, conforme a las normas que la propia Constitución fije para la propiedad Ganadera.

CAPITULO CUARTO

EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD

- 1.- Naturaleza y valor jurídico--
del certificado de inafectabil
lidad.
- 2.- Tramitación del certificado -
de inafectabilidad.
- 3.- Innovaciones que en esta mateu
ria ofrece la nueva Ley Feder-
ral de Reforma Agraria.
- 4.- El juicio de amparo y el cert-
tificado de inafectabilidad.
- 5.- Funestas consecuencias de la-
exigibilidad del certificado-
de inafectabilidad.
- 6.- Necesidad apremiante de reform
as legislativas.

C A P I T U L O I V

" EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD".

En los capítulos que preceden, ha quedado determinado que existen de conformidad con la Constitución — Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Nueva Ley-Federal de Reforma Agraria, 3 diversos tipos de Inafectabilidades: La Inafectabilidad Agrícola, la Ganadera y la Agropecuaria, para hacer más efectiva su protección, se creó el Certificado de Inafectabilidad, como consecuencia y siguiendo el orden de ideas que hemos obedecido, — trataremos de hacer un análisis de la Naturaleza Jurídica de los Certificados de Inafectabilidad, el Maestro — Mendieta y Núñez nos dice:

"El Certificado de Inafectabilidad, en un principio, careció de mayor efectividad, ya que no impedía — la afectación de las tierras que trataba de amparar; en el Código vigente, en sus artículos 294 y 33 Fracción V, establece el procedimiento de su expedición por el Presidente de la República, previo Acuerdo Presidencial de Inafectabilidad, su inscripción en el Registro Agrario — Nacional y su Publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la — Entidad donde están ubicadas las tierras que se declaran inafectables".⁴⁷

Pero a partir de la Reforma Constitucional de — 12 de Enero de 1947, la posesión del Certificado de Inafectabilidad se convierte en la *Condictio sine qua non*, — indispensables para que el pequeño propietario pueda pro — mover el Juicio de amparo, contra las resoluciones del — Ejecutivo Federal que afecten sus derechos.

Siendo en realidad letra muerta las disposiciones legales a través de las cuales se pretende hacer —

47 Lucio Mendieta Núñez, op. cit., Pág. 231, 1946.

funcionar las responsabilidades en que incurren los funcionarios y empleados que afecten la pequeña propiedad — el estudio del certificado de inafectabilidad tiene un gran interés, dado que sólo por medio de la posesión del mismo, el pequeño propietario tendrá a su alcance el — control jurisdiccional de las resoluciones presidenciales que ilegalmente afecten sus tierras.

No obstante lo anterior, el documento que ocupa nuestra atención no está eficientemente reglamentado en la Legislación Agraria; ni doctrina ni jurisprudencia han indagado con acuciosidad acerca del problema de su valor legal; poco o nada se ha investigado sobre su naturaleza jurídica y sobre la del derecho que su tenencia origina.

Tampoco se ha especulado sobre su valor práctico, es decir, sobre su eficacia en el cumplimiento de la función que le fue asignada por el legislador. Todo ello no tiene ninguna justificación, menos aún, cuando en virtud de la Reforma Constitucional aludida, se le otorgó una importancia de enorme trascendencia.

Trataremos, en la escasa medida que lo permiten nuestras posibilidades, de despejar tales incógnitas en la mejor forma posible; seguramente incurriremos en errores, por lo que de antemano solicitamos benévola comprensión.

1.— Naturaleza y valor Jurídico del Certificado de Inafectabilidad.

Es preciso, antes de adentrarnos al estudio de la naturaleza y valor legal del Certificado de Inafectabilidad, conocer previamente la función que le corresponde, con el fin de estar en condiciones de determinar las cuestiones planteadas.

Sin duda alguna, ante la conveniencia de autenticar toda pequeña propiedad, el legislador ideó como medio a través del cual se comprobaría ante las Autoridades Agrarias correspondientes, que un predio rústico determinado reúne los requisitos que la ley señala para — que pueda considerarse como pequeña propiedad, el Certificado de Inafectabilidad.

Así pues, entendemos por tal, el documento de carácter público expedido por el Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación e inscrito en el Registro Agrario Nacional, que sirve para acreditar que una extensión territorial dada, reúne los requisitos que la ley señala para que pueda ser considerada como pequeña propiedad.

Atendiendo a la función atribuida al documento que analizamos, es natural que el mismo tenga un carácter meramente declarativo. En efecto, la Constitución — en la Fracción XV del artículo 27, consigna la extensión dentro de la cual se circunscribirá la pequeña propiedad agrícola, según las diferentes clases de tierra de que se componga; asimismo, señala la de la pequeña propiedad ganadera de acuerdo con los distintos tipos de ganado de que se trate. Es así, como la misma Ley Suprema, determina ambas especies de pequeña propiedad, de tal modo — que en cada caso concreto, un predio rústico ostentará — esa calidad, en la medida en que su situación particular coincida con los supuestos normativos que establece el precepto citado. No obstante que al Presidente de la República es a quien compete decidir sobre esa adecuación, tal decisión importa un acto administrativo que — consiste en la declaración de que un caso concreto se — adecúa a la situación abstracta prevista en la norma; — de ahí que el Certificado de Inafectabilidad, documento — en el cual se hace constar dicha decisión, no sea constitutivo de la pequeña propiedad, sino declarativo de — ésta.

te, todo ello para evitar trámites infructuosos en perjuicio de los propios campesinos.

Considerando que lo escrito en los párrafos que anteceden, constituye la esencia misma de la razón de ser del Certificado de Inafectabilidad, toda vez que, el conjunto de principios y normas de orden constitucional mediante los cuales se trata de resolver el problema agrario, se traducen en garantías individuales y sociales tendientes a asegurar tal sistema, primordialmente frente a las autoridades del Estado. En consecuencia, esos principios y normas de que hablamos, tienen validez por sí mismos, es decir, su eficacia para la clase campesina a la que se destinan, no va a depender de la voluntad de ningún funcionario público, quien en todo caso, tiene el deber de ajustar su actuación a lo que en ellos se ordena.

Analizando el contenido literal del Certificado de Inafectabilidad se constata nuestra exposición; ya que éste en su parte posterior, dice: "Este Certificado podrá transmitirse con todas sus consecuencias legales a quien lícitamente adquiera la propiedad por él amparada, y su nuevo poseedor podrá tener o adquirir extensiones adicionales, declaradas inafectables o no, siempre que la superficie total de ellos, sumada a la amparada por este certificado, se mantenga dentro de los límites que fija la ley a la propiedad inafectable. Los excedentes de dicho límite estarán sujetos a afectaciones agrarias, aún cuando estuvieren amparados por Certificados de Inafectabilidad".

Lo anterior nos comprueba, que si del Certificado de Inafectabilidad derivara directamente el derecho para su poseedor de que se respetasen las tierras a que aquél se refiere, una persona estaría en posibilidades de adquirir predios amparados también por tal documento, sin que legalmente pudiesen afectarse; efecto legal que sería perfectamente lógico, más aún cuando - - - - -

do sabemos que aquél se expide no a favor de persona — determinada, si no de un predio rústico determinado.

Precisamente por no derivar en forma directa — del Certificado de Inafectabilidad, el derecho de que — sea respetada una pequeña propiedad, es por lo que aquél siempre está en relación tanto con el predio como con su poseedor; en tal virtud, cuando éste último pierda su calidad de pequeño propietario, al adquirir tierras que en su conjunto excedan de los límites señalados a la propiedad inafectable, los excedentes quedarán sujetos a afectaciones agrarias, aunque estén también amparados por — certificados de Inafectabilidad.

Esa función que corresponde al documento que — estudiamos, misma que hemos tratado de destacar en los párrafos que anteceden, así como su naturaleza, alcance legal y valor práctico, no están suficientemente delimitados y menos aún reglamentados en nuestra legislación agraria; por tal motivo se le concede actualmente un valor y carácter legal totalmente diferentes a los señalados.

En efecto, el último párrafo de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, dispone que "los dueños y poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se ex pida, Certificado de Inafectabilidad, podrán promover — el Juicio de Amparo contra la privación o afectación — agraria ilegales de sus tierras o aguas. 48 Con base en el párrafo transcrito de la fracción correspondiente al precepto citado, se otorga al Certificado de Inafectabi-

lidad, un carácter constitutivo; ya que al hacer del mismo el documento indispensable para que el pequeño propietario pueda interponer el juicio de garantías, contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas, se hace nacer del mismo una situación jurídica independiente, a través de la cual se crea el derecho para el sujeto de la misma, que se le respete la propiedad rústica amparada por aquél.

Es evidente que la disposición legal a que hacemos referencia, está en contradicción con lo que en otra parte dispone la propia Constitución, la que como hemos visto, consagra como una de las directrices que sustentan la Reforma Agraria, la protección y desarrollo de la pequeña propiedad. Naturalmente que dos normas jurídicas contradictorias entre sí, no pueden ser ambas válidas; en tal virtud nos inclinamos en favor de la antes mencionada, toda vez que tal fue el espíritu del Constituyente de Querétaro.

Ese carácter constitutivo que absurdamente se ha atribuido al Certificado de Inafectabilidad, hace negativa la garantía de respeto de que constitucionalmente goza la pequeña propiedad, además de conferir a la voluntad del Presidente de la República, la facultad exclusiva y arbitraria de crear o no ese derecho, dado que a dicho funcionario le corresponde decidir acerca de la expedición del documento en cuestión.

2.- Tramitación del Certificado de Inafectabilidad.

Los artículos 353 y 354, establecen en forma genérica el procedimiento a seguir para obtener un Certificado de Inafectabilidad, en otro punto de este capítulo, nos ocuparemos de las innovaciones que dichos artículos presentan en esta materia, ocupándonos por el momento de determinar el trámite de Certificado de Inafec-

tabilidad, que está previsto por el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, para posteriormente entrar en estudio de los artículos que ya se citan de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

A.- Solicitudes Individuales de Inafectabilidad Agrícola.- La Solicitud se presenta ante el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por conducto de la Delegación Agraria que corresponda en la Entidad Federativa de que se trate, debiendo contener los siguientes datos: nombre, nacionalidad y domicilio del solicitantes, nombre y ubicación del predio, superficie, clase de tierra, informe sobre los antecedentes de propiedad y el tipo de explotación a la que se dedica el predio.

Deberán acompañarse a la solicitud los documentos que acreditan al solicitante, el título de propiedad y el plano del predio, tratándose de extranjeros, también se deberán exhibir los documentos que acrediten su estancia legal en el país y la autorización para adquirir tierras.

Presentada la solicitud, la Delegación Agraria debe dar aviso de la iniciación del expediente a la Dirección de Planeación, con copias para el Vocal Consultivo, la Dirección General de Inafectabilidad Agraria, la Comisión Agraria Mixta y el solicitante.

Tratándose de predios que se han estudiado, con anterioridad, con motivo de un informe reglamentario con cerniente al trámite de dotación de tierras en segunda instancia, la Delegación Agraria deberá emitir su opinión acerca de la procedencia o improcedencia de la solicitud de Inafectabilidad.

En el caso de predios que no se encuentran en la situación anterior, la Delegación Agraria comisionará a un ingeniero que se encargará de realizar una inspecc-

ción para los fines siguientes:

a).- Verificar las colindancias y linderos del terreno, comparándose los títulos de propiedad, constancias de posesión, con los datos proporcionados en el plano por la persona interesada;

b).- Comprobar si el plano del predio reúne los requisitos del artículo 22 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera;

c).- Confirmar la clase de tierra;

d).- Comprobar el tipo de explotación a que se dedica el predio; y

e).- Aportar cualesquiera otros datos que se estimen de utilidad para resolver el caso, teniendo en cuenta que el comisionado incurrirá en responsabilidad - al proporcionar datos falsos, o el ocultar hechos que originen la negación y otorgamiento de inafectabilidad ilegalmente.

La Delegación, con base en la documentación presentada y en los datos a que antes hicimos mención, formulará su opinión que consistirán en lo siguiente:

a).- Informe sobre los documentos aportados por el solicitante;

b).- Análisis del problema agrario para saber si el predio ha sido o podrá ser afectado;

c).- Señalamiento de linderos y colindancias;

d).- Clasificación de tierras y equivalencias, verificando que se trata de una pequeña propiedad; y

e).- Fundamento legal de la opinión, ya sea concediendo o negando la Inafectabilidad,

Integrado el expediente con el informe de la -- inspección y la opinión del delegado agrario, se remite el original y el duplicado a la Dirección General de -- Inafectabilidad Agrícola y Ganadera; asimismo, se envían copias del oficio de remisión a las Oficinas a las que -- se dio aviso de la iniciación.

Hecho lo anterior, la Dirección General de Inafectabilidad Agraria formula dictamen, proyecto de acuerdo presidencial, y -- el Certificado de Inafectabilidad. Estos dos últimos documentos después de -- ser aprobados por el Cuerpo Consultivo Agrario, se llevan a firma del Presidente de la República, del Jefe y -- del Secretario General del Departamento Agrario. Firmado el acuerdo se remite para su publicación al Diario Oficial de la Federación, y cumplimentado que sea éste requisito, se turna al Registro Agrario Nacional para la inscripción del acuerdo presidencial y del Certificado de -- Inafectabilidad correspondiente.

B.- Solicitudes de Inafectabilidad Ganadera: en cuanto a la Pequeña Propiedad se refiere.- La tramitación de ésta clase de solicitudes, está sujeta al mismo procedimiento que se sigue tratándose de la inafectabilidad agrícola; sin embargo, cabe apuntar los siguientes -- datos:

Las Inafectabilidades para pequeñas Propiedades Ganaderas, sólo se otorgan a los predios que estén dedicados a la producción, crianza, engorda o mejoramiento -- de:

a).- Ganado Mayor, de las especies bovina o -- equina asnal y mular;

B).- Ganado Mayor, de las especies ovina, caprina, y porcina.

La solicitud debe reunir como condiciones que las tierras están dedicadas a la ganadería, que la negociación ganadera constituye una unidad bajo dirección única y que tanto terrenos como semovientes pertenezcan al solicitante, ya sea como propietario o poseedor, con seis meses anteriores a la presentación de la solicitud.

Finalmente, a la solicitud se acompañarán dos constancias expedidas por la Autoridad Municipal; una que acredite la antigüedad de la explotación, y la otra, la figura y registro de la marca empleada para el ganado

Para terminar, cabe recordar, como hicimos notar en la parte relativa del capítulo que nos ocupa, que el Certificado de Inafectabilidad se transmite con todas sus consecuencias legales a quien legítimamente adquiera la propiedad de la fracción territorial por él amparada

C.- Por lo que hace a la tramitación de los Certificados de Inafectabilidad Agropecuaria, el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 1948 a que hemos venido haciendo referencia, al señalar el trámite para la obtención del Certificado de Inafectabilidad, naturalmente no prevé su tramitación porque este tipo de Inafectabilidad, como ha quedado debidamente asentado es creación de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, no obstante consideramos que en tanto se expida un Nuevo Reglamento acorde a la Legislación actual, que en materia de Inafectabilidad establece la citada ley, se podrá aplicar el procedimiento establecido por dicho Reglamento en lo que no se oponga a las nuevas disposiciones, estando por lo que se refiere a los terrenos Agrícolas, a lo establecido para las Inafectabilidades Agrícolas y en los terrenos Ganaderos; a lo establecido para las Inafectabilidades Ganaderas, haciéndose trabajos mixtos sobre el terreno y llenándose los requisitos y el procedimiento en forma también mixta, hasta la obtención del Certificado de Inafectabilidad Agropecuario, que como ya hemos señalado, tiene también un carácter mixto.

La solicitud debe reunir como condiciones que— las tierras están dedicadas a la ganadería, que la negociación ganadera constituye una unidad bajo dirección — única y que tanto terrenos como semovientes pertenezcan al solicitante, ya sea como propietario o poseedor, con seis meses anteriores a la presentación de la solicitud.

Finalmente, a la solicitud se acompañarán dos — constancias expedidas por la Autoridad Municipal; una — que acredite la antigüedad de la explotación, y la otra, la figura y registro de la marca empleada para el ganado

Para terminar, cabe recordar, como hicimos no— tar en la parte relativa del capítulo que nos ocupa, que el Certificado de Inafectabilidad se transmite con todas— sus consecuencias legales a quien legítimamente adquiera la propiedad de la fracción territorial por él amparada

C.— Por lo que hace a la tramitación de los Cer— tificados de Inafectabilidad Agropecuaria, el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 1948 a que — hemos venido haciendo referencia, al señalar el trámite— para la obtención del Certificado de Inafectabilidad, na— turalmente no prevee su tramitación porque este tipo de— Inafectabilidad, como ha quedado debidamente asentado — es creación de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria,— no obstante consideramos que en tanto se expida un — Nuevo Reglamento acorde a la Legislación actual, que en— materia de Inafectabilidad establece la citada ley, se — podrá aplicar el procedimiento establecido por dicho Re— glamento en lo que no se oponga a las nuevas disposicio— nes, estando por lo que se refiere a los terrenos Agrí— colas, a lo establecido para las Inafectabilidades Agrí— colas y en los terrenos Ganaderos; a lo establecido para — las Inafectabilidades Ganaderas; haciéndose trabajos mixtos sobre el terreno y llenándose los requisitos y el procedimien— to en forma también mixta, hasta la obtención del Certificado de Inafectabilidad Agropecuario, que como ya hemos seña— lado, tiene también un carácter mixto.

ne también un carácter mixto.

3.- Innovaciones que en esta Materia, ofrece la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

En materia de Inafectabilidad, como ya hemos establecido, la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, crea la Inafectabilidad Agropecuaria pero además incluye algunas innovaciones que influirán definitivamente en lo relativo a los Certificados de Inafectabilidad, enseguida trataremos de comentarlos.

1.- El artículo 80. de la Ley en mención, elimina entre lo que debe considerarse como Resoluciones Presidenciales definitivas en materia Agraria, el reconocimiento o ubicación de la propiedad Inafectable como lo tenía establecido el Código Agrario anterior a través de su artículo 33 Fracción 5o.

Desde el punto de vista jurídico, esta supresión es razonable, en virtud de que el reconocimiento o ubicación de la pequeña propiedad no tiene las características de una resolución, tratándose únicamente de un acto declarativo a través del cual el Ejecutivo de la Unión, reconoce una situación ya existente; el reconocimiento de la pequeña propiedad, no es un acto constitutivo, de la misma, sino la simple declaración de reconocimiento de que ésta existe, siendo por consecuencia un acto puramente declarativo.

Por otra parte, y aún cuando como en este mismo punto veremos, en la Nueva Ley, se dá intervención a los núcleos de población ubicados dentro del radio de acción de los 7 kilómetros y a los propietarios colindantes, ésta intervención no tiene el carácter de contenciosa y mal se podría dictar una resolución, cuando no existe la contienda, por lo que debemos concluir, que se trata-

simplemente de un acto declarativo.

Encierra desgraciadamente otro aspecto que en la práctica puede ser funesto y que afecta medularmente a la pequeña propiedad, y es el de que al restarle al conocimiento de la pequeña propiedad la fuerza de resolución presidencial definitiva, ello se prestará a que se trata de vulnerar la misma, por considerar que el reconocimiento de que una propiedad es Inafectable, no tiene las características de definitiva.

2.- Por su parte el artículo 354 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, que establece la forma de iniciación de un expediente para la obtención del Certificado de Inafectabilidad y textualmente dice:

"Los dueños de predios que conforme a esta Ley sean inafectables, podrán solicitar la expedición del Certificado de Inafectabilidad correspondiente. La solicitud se presentará ante el Delegado Agrario con los documentos conducentes: dentro de los diez días siguientes, el Delegado mandará inspeccionar el predio para el efecto de comprobar la veracidad de las pruebas aportadas y especialmente la circunstancia de que la propiedad está en explotación. Transcurrido el plazo, citará a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio legal de afectación y a los propietarios colindantes de la finca, para que en un plazo de veinte días exponga lo que a su derecho convenga.

Con los documentos y alegatos presentados en el plazo indicado, formará un expediente que remitirá con su opinión, al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, dentro de los quince días siguientes, para que se realicen los trámites a que se refiere el artículo 353".⁴⁹

49 Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, Publicada en Diario Oficial de 16 de Abril de 1971.

Como se verá del análisis del este artículo ofrece las siguientes innovaciones.

a).— Se impone a la Delegación, la obligación de comprobar que la propiedad solicitante se encuentra en explotación, obligación que resulta congruente con el espíritu de la Legislación Agraria.

b).— Una segunda innovación la es, la obligación de citar a los núcleos agrarios que se encuentren dentro del radio de afectación de los 7 kilómetros y a los propietarios colindantes a la finca, que esté solicitando la Inafectabilidad.

La anterior innovación nos parece artificiosa y contraria a la economía procesal tan urgente en materia de tramitación de Inafectabilidades, además esta innovación propiciará que los núcleos a los que por mandato de Ley se de intervención, se opongan en un momento dado a las solicitudes de Inafectabilidad, tenga o no razón para ello, lo que desde el punto de vista legal es innecesario, puesto que es lógico suponer que cuando se solicite Inafectabilidad si la propiedad en favor de la cual se solicita, no está dentro de los límites de la pequeña Propiedad el Certificado, solamente podrá extenderse por la superficie que legalmente puede considerarse como pequeña propiedad.

Por su parte el artículo 353 de dicha Ley establece,

"El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se cerciorará que el solicitante no tiene inscrita en el Registro Agrario Nacional la propiedad de otros terrenos que, sumados a aquellos cuya inafectabilidad solicita, rebasen la extensión de la pequeña propiedad; revisará al expediente y con base en los documentos que obran en él, lo turnará al Cuerpo Consultivo, Agrario,

quien deberá elaborar su dictámen en el término de treinta días, para que sea sometido a la consideración del Presidente de la República. Si ésta fuese favorable, ordenará que se publique en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad correspondiente, y la inscribirá además en el Registro Agrario Nacional".⁵⁰

Este artículo, amplía el plazo que tiene el Cuerpo Consultivo Agrario, para elaborar su dictámen al revisar un expediente de Inafectabilidad, determinación que en la realidad es inoperante, si se toma en cuenta que el plazo anterior de veinte días nunca era observado como seguramente tampoco lo será el presente.

4.- El Juicio de Amparo y el Certificado de Inafectabilidad.

En el periódico de 1917 a 1931, el juicio de amparo era procedente para impugnar actos de autoridad que tuvieran como finalidad realizar la Reforma Agraria, -- incluyendo las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas en favor de los pueblos.

Esta situación prevaleció desde que entró en vigor la Constitución de 1917 (lo. de diciembre de 1917 hasta el 15 de enero de 1932, fecha en que adquirieron vigencia las reformas a la ley de 6 de enero de 1915, en el sentido de hacer improcedente el amparo contra resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas que se hubiesen dictado o en lo futuro se dictaren en favor de los pueblos.

El 9 de enero de 1934 se reformó el artículo 27 Constitucional, fracción XIV, en el sentido de eliminar-

⁵⁰ Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, Publicada en Diario Oficial de 16 de abril de 1971.

quien deberá elaborar su dictámen en el término de treinta días, para que sea sometido a la consideración del Presidente de la República. Si ésta fuese favorable, ordenará que se publique en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad correspondiente, y la inscribirá además en el Registro Agrario Nacional".⁵⁰

Este artículo, amplía el plazo que tiene el Cuerpo Consultivo Agrario, para elaborar su dictámen al revisar un expediente de Inafectabilidad, determinación que en la realidad es inoperante, si se toma en cuenta que el plazo anterior de veinte días nunca era observado como seguramente tampoco lo será el presente.

4.- El Juicio de Amparo y el Certificado de Inafectabilidad.

En el periódico de 1917 a 1931, el juicio de amparo era procedente para impugnar actos de autoridad que tuvieran como finalidad realizar la Reforma Agraria, -- incluyendo las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas en favor de los pueblos.

Esta situación prevaleció desde que entró en vigor la Constitución de 1917 (lo. de diciembre de 1917 hasta el 15 de enero de 1932, fecha en que adquirieron vigencia las reformas a la ley de 6 de enero de 1915, en el sentido de hacer improcedente el amparo contra resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas -- que se hubiesen dictado o en lo futuro se dictaren en favor de los pueblos.

El 9 de enero de 1934 se reformó el artículo 27 Constitucional, fracción XIV, en el sentido de eliminar

⁵⁰ Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, Publicada en Diario Oficial de 16 de abril de 1971.

todo control jurisdiccional ordinario y extraordinario - sobre las resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas en favor de los pueblos; proscribiéndose - así definitivamente el juicio de amparo, situación que - subsiste en la actualidad con la modalidad establecida - mediante reforma de 31 de diciembre de 1946.

Según se dijo, con el propósito de asegurar la - la inafectabilidad de la pequeña propiedad, el 3 de di-ciembre de 1946 se formuló ante el H. Congreso de la - - Unión, una iniciativa presidencial tendiente a excluir-a aquella de la improcedencia del juicio de amparo, quedando adicionada la fracción XIV del artículo 27 Constitucional en el mes de febrero de 1947, en los siguientes términos:

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

La improcedencia del juicio de amparo a que -hacemos mérito en párrafos anteriores, se encuentra es-tablecida en la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, que a la letra dice:

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en - relación a la fracción transcrita, ha venido sosteniendo que: " Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, no pueden - promover el juicio de amparo, de conformidad con la fragu

ción XIV del artículo 27 de la Constitución Federal; por tanto, un juicio de garantías no puede admitirse contra estas resoluciones, aunque se aleguen violaciones sustanciales del procedimiento o de las leyes de la materia." 51

Esta improcedencia constitucional del juicio de amparo, por provenir de circunstancias ajenas a la acción misma, requiere que delimitemos con precisión los supuestos normativos que la integran. Al respecto, nos dice el Lic. Ignacio Burgoa que la improcedencia a que hacemos alusión, requiere la reunión de los siguientes supuestos:

"1.- Que se trate de resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos (tierras) o aguas que afecten a propietarios rurales;

"2.- Que dichas resoluciones sean dictadas precisamente por el Presidente de la República, ya que a éste es a este funcionario a quien compete su pronunciación como suprema autoridad agraria;

"3.- Que las citadas resoluciones se emitan en favor de los pueblos". 52

Lo anterior quiere decir que a fin de que el amparo sea procedente, es necesario que las mencionadas resoluciones tengan por objeto dotar o restituir tierras o aguas, que las pronuncie el Presidente de la República

51 Tesis establecida en 1942, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación relativo a los tomos LXXVI, XCVI y CXVII, respectivamente, bajo los números 101, 103 y 107.

52 Ignacio Burgoa, "El Amparo en Materia Agraria", Edición 1964, págs.- 91 - 92.

y que sean emitidas en favor de los pueblos.

Ahora bien, la improcedencia que nos ocupa encuentra una salvedad precisamente en el caso de la pequeña propiedad, pues de acuerdo con la fracción XIV, - parte tercera, del artículo 27 Constitucional, "los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido en lo futuro se expida, Certificado de Inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas".

Es así como el Certificado de Inafectabilidad se convierte en la *condictio sine, qua non*, indispensable para que proceda el amparo en el caso que analizamos, correspondiente al Presidente de la República, que como hemos visto goza en materia de absoluta irresponsabilidad legal, la facultad de conceder o no aquél documento lo que quiere decir que la procedencia del amparo por lo que a la pequeña propiedad se refiere, queda condicionada a su arbitrio.

El autor que nos sirve de guía en el tema que desarrollamos, hace notar que "la tenencia del mencionado Certificado de Inafectabilidad ha sido reiterada, - con el carácter, condicionante ya expuesto, por la Suprema Corte en varias ejecutorias y cuyo criterio sustentador es el siguiente: "Por disposición expresa del artículo 27, fracción XIV de la Constitución Federal, los afectados con una resolución presidencial dotatoria de tierras únicamente pueden acudir a la vía constitucional cuando se les haya expedido a su favor Certificado de Inafectabilidad, y si no lo tienen, el amparo es improcedente; sin que obste que la parte interesada solicitara la expedición del Certificado de Inafectabilidad con anterioridad a la fecha de la resolución presidencial, por lo que aquel precepto constitucional es categórico en el sentido de que la procedencia del amparo -

está subordinada al presupuesto de la expedición del certificado, por lo que su falta, aún cuando no sea imputable a los afectados, sino a las Autoridades Agrarias, priva a aquellos de la facultad de acudir a la Justicia Federal". 53

La exigencia de la posesión del Certificado de Inafectabilidad, como condición de procedencia de la acción de amparo, tiene dos casos de excepción de que enseguida nos ocupamos.

Cuando la afectación proviene de autoridades distintas del Presidente de la República, es procedente el juicio de garantías, criterio caprichoso que ha sido establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que "la exigencia relativa a la tenencia del Certificado de Inafectabilidad para la procedencia del juicio de garantías, sólo reza en relación con las resoluciones presidenciales relativas y no respecto de las que emanen de los Gobernadores de los Estados." 54

Por último, la tenencia del multicitado documento para la procedencia del juicio de amparo, tampoco es necesaria en el caso a que alude el artículo 252 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria que a la letra dice "Quienes en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico -

53 Ignacio Burgoa, op, cit., pág 104

54 Amparo en Revisión núm. 3625/61. resuelto el 31 de Enero de 1962. Tomo LV, Págs. 12 y 13, Semanario Judicial de la Federación.

y público, de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tengan en explotación, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden en el estado comunal.

Tratándose de terrenos boscosos, la explotación a que este artículo se refiere únicamente podrá acreditarse con los permisos de explotación forestal expedidos por la autoridad competente".⁵⁵ Este criterio también ha sido sustentado por nuestro Máximo Tribunal.

Del estado actual de la legislación vigente entorno a la pequeña propiedad, se desprende que en la persona del Presidente de la República, descansa el cumplimiento del imperativo constitucional que concede en favor de la pequeña propiedad una garantía absoluta de inafectabilidad, puesto que es a él a quien corresponde decidir si expide o no el Certificado de Inafectabilidad

Así pues, en el titular del Poder Ejecutivo Federal, reside la observancia del mandato constitucional de referencia, toda vez que, además, no incurrirá en responsabilidad al dictar resoluciones que ilegalmente afectan la pequeña propiedad, pues como demostramos en su oportunidad, dicho funcionario aparte de ser la Suprema Autoridad Agraria, no puede ser coaccionado durante el tiempo de

55 Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, Publicada en Diario Oficial de 16 de Abril de 1971.

su cargo por violación expresa a la Constitución, sino solamente por traición a la Patria y por delitos graves del orden común.

En relación a lo que comentamos, el maestro Ignacio Burgoa escribe: "Como de la existencia del Certificado de Inafectabilidad, según dijimos, depende la ejercitabilidad de la acción constitucional, y en vista de que su expedición queda sujeta a la sola voluntad del Presidente de la República, resulta que la procedencia del juicio de garantías para proteger a la pequeña propiedad agrícola o ganadera, está sometida al arbitrio de dicho funcionario, situación que concomitantemente entraña que la eficacia y respetabilidad del régimen constitucional correspondiente no son sino mera declaraciones quiméricas contenidas en la fracción XV del artículo 27 y que éste mismo precepto hace nugatorias en su fracción XIV. La auto desvirtuación parcial de ésta artículo, en lo que a dicha propiedad se refiere, tiene de considerarse lo como un "obice antirrevolucionario", sin advertir que lo regresivo ha consistido precisamente en haber abierto el camino a la dictadura presidencial mediante la proscripción disimulada del juicio de amparo en favor de los pequeños propietarios agrícolas o ganaderos que no han tenido la suerte de obtener, por gracia aunque con derecho, un Certificado de Inafectabilidad. ⁵⁶

5.- Funestas Consecuencias de la Exigibilidad del Certificado de Inafectabilidad.

Hemos insistido a lo largo del presente trabajo en que por disposición expresa de nuestra Suprema Ley, la pequeña propiedad debe ser protegida y estimulada en su desarrollo, como INstitución integrante del sistema -

56 Ignacio Burgoa, op. cit., pág. 107

jurídico constitucional que regula la Reforma Agraria.

Pues bien, este imperativo contenido en el ordenamiento jurídico fundamental y supremo del País, se ha condicionado a la obtención por parte del pequeño propietario, de un Certificado de Inafectabilidad que sólo pueden expedir el Presidente de la República, lo cual constituye un contrasentido de la propia Constitución, la desvirtuación de la naturaleza del juicio de amparo y la justificación de la arbitrariedad del poder público.

Es un contrasentido porque la Constitución, por una parte, garantiza el respeto absoluto de la pequeña propiedad, y por la otra, establece que sólo los pequeños propietarios que posean Certificados de Inafectabilidad, podrán acudir a la justicia Federal contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas. Esto significa que lo que está jurídicamente ordenado, al propio tiempo está en contradicción con lo que establece la fracción XIV tercer párrafo, de la misma Constitución, dado que ese respeto absoluto a la pequeña propiedad, se hace nugatorio para el pequeño propietario que no tenga en su poder el Certificado de Inafectabilidad.

En definitiva, una u otra disposición debe ser la válida, toda vez que de acuerdo con el principio lógico-jurídico de contradicción, "dos normas de derecho contradictorias entre sí no pueden ser ambas válidas." Desde luego, por los antecedentes a que hemos hecho referencia en capítulos anteriores, nos inclinamos en favor de la norma que ordena el respeto y protección de la pequeña propiedad, por ser ese el espíritu que orientó al constituyente de Querétaro.

Desvirtúa la naturaleza del juicio de amparo, pues éste como medio jurídico destinado a tutelar la

Constitución, se ve impedido de realizar su cometido; -- pues requiere para su procedencia en materia agraria, de la posesión por parte del quejoso, de un documento que sólo la posible autoridad responsable le puede expedir.

La Constitución como Ley Fundamental y suprema del país, aseguró su respétabilidad a través del juicio de garantías, pero ésta finalidad se ha desvirtuado en el aspecto rural, por razón de que la misma se encuentra supeditada a un acto que queda al arbitrio del titular del Poder Ejecutivo.

Dichas deficiencias legales además de nulificar una de las directrices constitucionales de la Reforma Agraria, es decir, la que se refiere a la protección y desarrollo de la pequeña propiedad, sirven a la vez de justificación a un sinnúmero de arbitrariedades de las autoridades correspondientes.

En efecto, el pequeño propietario que no tenga la suerte de poseer un Certificado de Inafectabilidad, -- estará siempre a merced de la autoridades agrarias, porque éstas se fundamentarán en dicha situación, para afectar impunemente las tierras de aquél.

Esto sucede constantemente en la práctica y todo pequeño propietario que resulte perjudicado, no tiene a su alcance medio jurídico alguno a través del cual pueda impedir tales actos; en tal virtud, se ha originado en el ambiente rural, un climax de inseguridad que trasciende en perjuicio de la economía del país, dado que el propietario está temeroso de emprender trabajos agrícolas o ganaderos en la amplitud que desea, por que sabe que cualquier momento puede ser despojado de sus tierras

El certificado de Inafectabilidad además de no constituir un medio adecuado para el fin que se le ha se

ñalado, requiere pasar su tramitación de un procedimiento dilatado y costoso, lo cual origina que la mayoría de los pequeños propietarios no estén en posibilidades de obtenerlo o bien, los que están en condiciones de iniciar los trámites correspondientes, quedan sometidos al congelamiento de sus solicitudes por parte del personal burocrático; esto sin tomar en cuenta la política que en este aspecto se ha adoptado, consistente en ya no expedir el documento en cuestión.

El pequeño propietario que no tenga en su poder tal documento, es desposeído de sus tierras en cuanto a procedimiento dotatorio o restitutorio se inicie, sin que pueda impedirlo. Esto sucede a diario en la práctica pues pese a que en los mencionados procedimientos se acordó observar la garantía de audiencia, mientras el posible afectado no exhiba el Certificado de Inafectabilidad, nada podrá contra la formación y posterior ejecución de dichos actos; pues ningún otro medio probatorio será admitido para acreditar que las tierras que se pretenden afectar constituye una pequeña propiedad, con lo cual la garantía que le otorga el artículo 14 Constitucional, se convierte en una más de las que no son observadas en México.

Es pues necesario proceder cuanto antes a formular las reformas legislativas pertinentes, pues mientras ello no suceda, acontecerá lo que en alguna vez refirió Cicerón, al afirmar que Pompeyo, para no ser víctima de las iras de Clodio, tuvo que defenderse "con la puerta y las paredes", esto es, encerrándose en su casa y no con la protección de las leyes y la autoridad de los tribunales.

6.- Necesidad apremiante de Reformas legislativas.

El contenido de la fracción XIV, tercer párrafo

del artículo 27 Constitucional que consigna el caso de excepción que en cuanto a la procedencia del juicio de amparo se concede en favor de la pequeña propiedad, se gestó bajo la intención, según se creyó en aquellos entonces, de hacer efectiva la garantía de inafectabilidad que nuestra Carta Magna otorga a la institución mencionada. En efecto, para justificar la reforma al artículo 27 de referencia de 31 de Diciembre de 1946, el Lic. Miguel Alemán Valdéz afirmó:

"De acuerdo con los datos del censo de 1940, de 1.185,697 predios de pequeños propietarios, 1.062,780, estos es, el 85% del total eran de una superficie inferior a diez hectáreas; el resto, esto es 182,917 o sea el 15% eran predios con una superficie que fluctuaban entre 10 y 200 hectáreas. De todas estas consideraciones, y sobre todo, de la necesidad de incrementar la producción agrícola en forma perceptible e inmediata, se desprende la justificación de una reforma constitucional como la que me permito someter al H. Congreso de la Unión, para que se restituya a favor de los auténticos pequeños propietarios, el derecho a recurrir al juicio de amparo para dar plena efectividad a la garantía de la pequeña propiedad que establece nuestra Carta Magna".⁵⁷

Pero resultó vana la intención a que aludimos toda vez que esa protección de la pequeña propiedad a través del juicio de garantías quedó condicionada a la obtención por parte del pequeño propietario, de un certificado de inafectabilidad cuya expedición queda al arbitrio del Presidente de la República. Tal requisito ineludible, además de requerir de un trámite largo y costoso, colocó en manos de un solo hombre el cumplimiento de

57 Citado por la Sra. Martha Chávez Padrón en su obra "El Derecho Agrario en México", 255, Edic. 1964, - México.

del artículo 27 Constitucional que consigna el caso de excepción que en cuanto a la procedencia del juicio de amparo se concede en favor de la pequeña propiedad, se gestó bajo la intención, según se creyó en aquél entonces, de hacer efectiva la garantía de inafectabilidad que nuestra Carta Magna otorga a la institución mencionada. En efecto, para justificar la reforma al artículo 27 de referencia de 31 de Diciembre de 1946, el Lic. Miguel Alemán Valdéz afirmó:

"De acuerdo con los datos del censo de 1940, de 1.185,697 predios de pequeños propietarios, 1.062,780, — estos es, el 85% del total eran de una superficie inferior a diez hectáreas; el resto, esto es 182,917 o sea — el 15% eran predios con una superficie que fluctuaban — entre 10 y 200 hectáreas. De todas estas consideraciones, y sobre todo, de la necesidad de incrementar la producción agrícola en forma perceptible e inmediata, se desprende la justificación de una reforma constitucional como la que me permito someter al H. Congreso de la — Unión, para que se restituya a favor de los auténticos — pequeños propietarios, el derecho a recurrir al juicio — de amparo para dar plena efectividad a la garantía de la pequeña propiedad que establece nuestra Carta Magna".⁵⁷

Pero resultó vana la intención a que aludimos — toda vez que esa protección de la pequeña propiedad a — través del juicio de garantías quedó condicionada a la — obtención por parte del pequeño propietario, de un certificado de inafectabilidad cuya expedición queda al arbitrio del Presidente de la República. Tal requisito ineludible, además de requerir de un trámite largo y costoso, colocó en manos de un solo hombre el cumplimiento de

57 Citado por la Sra. Martha Chávez Padrón en su obra "El Derecho Agrario en México", 255, Edic. 1964, — México.

la garantía consitucional consagrada en favor de la pequeña propiedad.

En tal forma el ámbito jurídico del pequeño propietario que carece de certificado de inafectabilidad, - quedó sometido a la voluntad del titular del Poder Ejecutivo Federal, por las razones siguientes:

- a).- Que expuesto a que el Presidente de la República, al dictar resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, afecte las que le pertenezcan pese a que estén — comprendidas dentro de las que la ley señala como pequeña propiedad inafectable;
- b).- No tendrá a su alcance recurso jurídico alguno por medio del cual pueda defenderse los derechos que la Constitución le concede; y
- c).- En caso de que decida o esté en posibilidades de iniciar los trámites tendientes a — que se le expida el Certificado de Inafectabilidad, deberá saber que el Presidente de la República, en última instancia, decidirá si es o no de concedérsele tal documento.

Así pues, el pequeño propietario queda sin ninguna protección legal, lo que origina un ambiente de inseguridad que repercute en perjuicio de la economía del país, pues aquél quedará expuesto a que en cualquier momento se le afecten sus tierras, lo que motiva que estas sean deficientemente cultivadas, o lo que es peor, quedan incultas.

De lo anterior se desprende la urgente necesidad de formular ante los Organos Legislativos del País las reformas que hagan realmente efectiva esa garantía —

la garantía consitucional consagrada en favor de la pequeña propiedad.

En tal forma el ámbito jurídico del pequeño propietario que carece de certificado de inafectabilidad, quedó sometido a la voluntad del titular del Poder Ejecutivo Federal, por las razones siguientes:

- a).- Que expuesto a que el Presidente de la República, al dictar resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, afecte las que le pertenezcan pese a que estén comprendidas dentro de las que la ley señala como pequeña propiedad inafectable;
- b).- No tendrá a su alcance recurso jurídico alguno por medio del cual pueda defender los derechos que la Constitución le concede; y
- c).- En caso de que decida o esté en posibilidad de iniciar los trámites tendientes a que se le expida el Certificado de Inafectabilidad, deberá saber que el Presidente de la República, en última instancia, decidirá si es o no de concedérsele tal documento.

Así pues, el pequeño propietario queda sin ninguna protección legal, lo que origina un ambiente de inseguridad que repercute en perjuicio de la economía del país, pues aquél quedará expuesto a que en cualquier momento se le afecten sus tierras, lo que motiva que estas sean deficientemente cultivadas, o lo que es peor, quedan incultas.

De lo anterior se desprende la urgente necesidad de formular ante los Organos Legislativos del País las reformas que hagan realmente efectiva esa garantía

de que constitucionalmente goza la pequeña propiedad ---
dado que tal es el espíritu contenido en el Ordenamiento
Jurídico Fundamental y Suprema del País, el cual, como -
escribimos en su oportunidad, se apoya en sólidos princi
pios de orden económico y social.

De los puntos que deberán resolver tales refor-
mas, así como de sus finalidades y contenido, nos ocupa-
remos ordenadamente en el capítulo siguiente.

CAPITULO QUINTO

ANALISIS DE LAS MOTIVACIONES Y METAS
DEL LEGISLADOR AL CREAR ESA
INSTITUCION

- 1.- Necesidad urgente de incrementar la productividad del campo en -- México.
- 2.- Aprovechamiento exhaustivo de la propiedad rural.
- 3.- Vinculación entre la Agricultura y la Pecuaria como una necesidad vital.

CAPITULO V

"ANALISIS DE LAS MOTIVACIONES Y METAS DEL LEGISLADOR AL-CREAR ESA INSTITUCION".

1.- Necesidad urgente de incrementar la Productividad — del campo en México.

Hemos señalado que la Nueva Ley Federal de Re— forma Agraria, surge a la vida jurídica de México, como una necesidad urgente de adaptar la Reforma Agraria a — la etapa histórica en que se desenvuelve nuestro País, — hemos también señalado que entre las Instituciones que — crea esta Nueva Ley, una de las que más destaca es la — Inafectabilidad Agropecuaria, el motivo fundamental que — se persigue con su creación, es el incrementar la produc— tividad del campo mexicano, lo que nítidamente se desta— ca en la exposición de motivos de la propia Ley, algunos de cuyos aspectos hemos resaltado en capítulos anterio— res.

Esta preocupación ha sido permanente, en el es— píritu que anima la Legislación, Agraria, ello en virtud de que no es meta de la Reforma Agraria, la sola redis— tribución de la propiedad rural, si ésta no constituye — el medio para elevar la economía del hombre del campo — que naturalmente desemboca en un mejoramiento de la eco— nomía nacional, así vemos como en el decreto de lo. de — Marzo de 1937, el Gral. Lázaro Cárdenas, en los dos pri— meros párrafos en la exposición de motivos dice: _____ "Que la conservación y el incremento de la riqueza gana— dera, no sólo como parte de la riqueza pública que por — imperativo constitucional el Estado debe conservar y dis— tribuir de modo razonable, sino también como fuente de— producción que al ensancharse permitirá a las clases po—

pulares mejorar sus condiciones de vida, debe considerarse digna de la atención y protección especial que merece";

"Que por definición, la ganadería es al mismo tiempo un derivado y un complemento de la agricultura; - la existencia de ganado presupone la seguridad de contar con terrenos pastales suficientes, bien que produzcan espontáneamente los forrajes o que requieran irrigación y cultivo para reproducirlos".⁵⁸

A 34 años de dicho decreto, ante una nueva realidad nacional, sigue siendo imperativo fundamental de la Reforma Agraria en México, el aumento de la productividad del campo, las necesidades vitales que se buscan satisfacer a través de este aumento son:

a).- Aumentar la producción de alimentos de tipo agrícola y pecuario para el consumo de nuestra Población, que debido a la explosión demográfica se va acrecentando en forma alarmante sin que en la misma proporción aumente la producción alimenticia, constituyendo esto, el reto más formidable a nuestra capacidad de sobrevivir, en una compleja época producto de la vida moderna.

b).- Es menester también que la Agricultura y la Ganadería proporcionen a una Industria en desarrollo, las materias primas necesarias, teniendo en cuenta que también en este aspecto, la demanda de dicha materia prima aumenta constantemente, lo que es natural en un País en etapa de desarrollo.

c).- Por otra parte, es un imperativo de carácter nacional, nivelar nuestra balanza comercial defici-

58 Decreto Publicado en el Diario Oficial de lo. de Marzo de 1937.

taria, a través del aumento de exportaciones, renglón en que es muy importante la exportación de productos pecuarios, y solamente incrementando éste, se podrá aumentar la exportación.

d).- Por último, es un grán porcentaje de la población del País, la que se dedica a la explotación agrícola y ganadera, aumentar la capacidad de producción de esta gran masa de la población nacional, tiene como consecuencia inherente mejorar su economía y su poder adquisitivo, lo que producirá efectos en la economía del País en general.

Con la creación de la Inafectabilidad Agropecuaria, se pretende crear un Instrumento que impulsa a los hombres del campo a aumentar la productividad del mismo con el objeto de alcanzar las metas que en párrafos anteriores se señalan, ello en virtud de que al establecerse este nuevo tipo de Inafectabilidad, se está propiciando al aprovechamiento exhaustivo de la propiedad rural, y se están vinculando la agricultura y la pecuaria como en párrafos subsecuentes se podrá observar.

2.- Aprovechamiento exhaustivo de la propiedad rural.

La actividad en el ámbito rural, deberá llevarse hasta sus últimas consecuencias, no es posible que en nuestro País, solamente se exploten los terrenos propicios para la Agricultura, tampoco es posible que en zonas inminentemente ganaderas no sean aprovechados terrenos que puedan ser susceptibles de explotación agrícola el ejido ya se proyecta como una variada empresa de explotación, producción y comercialización, consecuentemente la pequeña propiedad Institución que también surgiera de la Reforma Agraria, necesita cumplir su misión histórica.

Debe aprovecharse con medios que la técnica, y aconseja, y con todos los elementos de una Agricultura moderna, cualquier Región de nuestra Patria, que represente una posibilidad de explotación de naturaleza Agrícola, porque con ello se esta impulsando la Agricultura en el País y proporcionando el pueblo alimentos.

Debe también aprovecharse toda extensión que sin cualidades para la Agricultura pueda ser aprovechada para fines Ganaderos, en la Historia de la Reforma Agraria en México, el pequeño propietario ha aportado su esfuerzo y su patriotismo el sabe que no puede seguir detentando grandes extensiones de terrenos, y está consciente que dentro de los límites que la Constitución marca en cuanto a extensión a la propiedad, deberá obtener de ésta los elementos necesarios para una vida decorosa, contribuyendo además al desarrollo de la Agricultura y la Pecuaria.

La Inafectabilidad Agropecuaria se convierte así en el Instrumento legal que propicia la explotación exhaustiva de la propiedad rural, y el pequeño propietario tiene en ella, un instrumento formidable de protección a su propiedad de índole mixta.

3.- Vinculación entre la Agricultura y la Pecuaria como una necesidad virtual.

La explotación exhaustiva a que nos referimos en el párrafo que antecede, implica la natural vinculación de la Agricultura con la Ganadería, una y otra actividad por naturaleza, se complementan, no se concibe en un País con nuestras características el desarrollo de la Agricultura sin una Ganadería Floreciente.

La Inafectabilidad Agropecuaria, es una Institución que de acuerdo con nuestra realidad nacional, se convierte en Instrumento legal necesario, que ésta vinculación tenga la protección adecuada, en aquellas pequeñas propiedades que constituyan unidad y en las que se conjugan tanto la posibilidad de explotar en parte de los terrenos en forma Agrícola, y los que por su naturaleza no sean susceptibles de ello, a través de la Ganadería.

En esta forma, se está incrementado la productividad de cada pequeño propietario que se constituirá en un productor agrícola y en un productor pecuario, se está fomentando la explotación exhaustiva de los terrenos, aprovechando las pequeñas propiedades de acuerdo con las diversas naturalezas de las tierras que la forman, y por último se está vinculando lo que por naturaleza se complementa o sea la Agricultura con la Ganadería.

Debemos señalar, que desde nuestro punto personal de vista, la existencia de las 3 formas de tutelaje de la pequeña propiedad, o sea: la Inafectabilidad Agrícola, la Inafectabilidad Ganadera y la Inafectabilidad Agropecuaria, está otorgando a uno de los sectores más productivos del País, la justa y legítima garantía a que tiene derecho y estamos concientes que cuando el Instrumento que la Nueva Ley Federal, otorgue, se le dé una proyección más dinámica a través de un Reglamento de Inafectabilidad que elimine los trámites innecesarios y que facilite la obtención de Certificados de Inafectabilidad se creará un ambiente de seguridad en el campo que mucho beneficiará la economía nacional, en la seguridad que el pequeño propietario con su esfuerzo y su trabajo perma-

nente, contribuye al fortalecimiento de la Reforma Agraria, en la misma medida que lo hace el comunero y el ejidatario.

Ahora bien, en el presente capítulo y en los diferentes puntos que lo forman, hemos destacado los aspectos positivos que la Institución Inafectabilidad Agropecuaria apunta como forma de tutelaje a la pequeña propiedad, también se han destacado innovaciones que la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria aporta en el ámbito del Derecho Agrario Mexicano, cabe esperar que estos logros se realicen y a través de las medidas legislativas se alcancen las metas señaladas, pero no debemos olvidar la lacerante realidad de la vida nacional, lo corrupto de la burocracia mexicana, la improvisación en todos los niveles y la incongruencia que significa la existencia de sistemas normativos adecuados a la realidad del país, que nunca son observados ni aplicados debidamente y que se convierten en letra muerta ante la persistente violación de los mismos, violación que desgraciadamente parte fundamentalmente de las Autoridades encargadas de aplicarlas; si esto no se modifica, si por lo que hace a la Institución en Estudio, no se dicta un Reglamento de Inafectabilidad dinámico, positivo y de verdadero sentido práctico, todas las aspiraciones de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, no pasarán de eso "aspiraciones", y el comunero, el ejidatario y el pequeño propietario verán una vez más frustradas sus justas aspiraciones de mejoramiento y protección y la Reforma Agraria Mexicana, seguirá siendo Bandera Demagógica que no puede alcanzar sus más altas metas.

CONCLUSIONES

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

- 1.- La institución Inafectabilidad, tiene como presupuesto Jurídico necesario, la vigencia de un sistema -- normativo que limite la extensión de la propiedad -- rural.
- 2.- En razón de que a través de las diversas etapas históricas de nuestra Patria, anteriores a la Constitución de 1917, no existe un sólo precepto que limite la extensión de propiedad rural, que una persona podía adquirir, la Institución de Inafectabilidad no -- tiene Antecedentes legales, hasta la promulgación -- de dicha Constitución.
- 3.- Como antecedentes de la Reforma Agraria, anteriores a la Revolución de 1910, destacan el Pronunciamiento de José Ma. Morelos y Pavón en Tlacosautitlán, Jal.-- el 2 de Noviembre de 1813, y el discurso de Ponciano Arriaga el 23 de Junio de 1856.
- 4.- La Revolución Mexicana, nace con el Plan de San Luis de contenido eminentemente político, pero en el cual ya se apunta la existencia del problema Agrario en -- México.
- 5.- Al triunfo de la Revolución y no avocándose ésta a -- solución del Problema Agrario, Zapata el 28 de Noviembre de 1911 lanza el Plan de Ayala, que es el grito Revolucionario del campesinado de México, quedará su esencia ideológica a la Revolución.
- 6.- Con la Ley del 6 de Enero de 1915, se inicia la verdadera historia del Derecho Agrario en México.

- 7.- La Constitución Política de 1917, dá Jerarquía Constitucional al Problema Agrario y por vez primera en sus fracciones XIV y XV, utilizan el concepto afectar, en lo relativo a la Materia Agraria.
- 8.- Con base en el artículo 27 Constitucional, la Legislación Agraria en México, se desarrolla hasta estructurar con perfiles definidos, las Instituciones Inafectabilidad Agrícola e Inafectabilidad Ganadera.
- 9.- La Institución Inafectabilidad, como parte del sistema normativo que integra el Derecho Agrario, debe ser considerado en cuanto a su naturaleza Jurídica como una Institución de Derecho Social y de Jerarquía Constitucional.
- 10.- Desde el punto de vista Constitucional, debe ser considerada como una garantía y consecuentemente de conformidad con García Maynez, ubicarse en el aspecto material de la Constitución, o bien con terminología diferente en su parte dogmática.
- 11.- La Inafectabilidad puede definirse de la siguiente manera: "Es la Institución Jurídica a través de la cual la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la Garantía que protege la pequeña propiedad Agrícola, Ganadera y Agropecuaria, evitando que pueda ser objeto de afectación agraria la propiedad rural en explotación, cuya extensión no exceda los límites que en cada caso y en beneficio del interés social le impone a dicha propiedad, la propia Constitución y sus Leyes Reglamentarias.
- 12.- La Inafectabilidad de la Pequeña Propiedad Agrícola se encuentra prevista por la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos en los Párrafos 2o., 3o. y 4o. fracción XV del artículo 27.

13.- La Inafectabilidad Ganadera, se encuentra prevista por el párrafo 5o. de la fracción XV del propio artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14.- Por lo que hace a los decretos concesión temporales de Inafectabilidad Ganadera, desaparecen en la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria y las Inafectabilidades de este tipo que a la fecha están vigentes, se regirán por las normas que en el Código Agrario anterior y en el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera las regulaban, hasta su terminación

15.- La Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, introduce numerosas innovaciones que tendrán profundas repercusiones en la evolución de la Reforma Agraria.

16.- La Nueva Ley Federal de Reforma Agraria a través de sus artículos 258 y 260, crea la Institución de Inafectabilidad Agropecuaria.

17.- Esta Institución, tiende a proteger aquellas propiedades que integrando unidad, combinen la producción de plantas forrajeras con la Ganadería.

18.- El presupuesto para este tipo de Inafectabilidad es que en una propiedad, existen terrenos susceptibles de explotación agrícola, y otros no siéndolo, sean susceptibles de explotación ganadera.

19.- La Inafectabilidad Agropecuaria, puede definirse de la siguiente manera: "Es la Institución Jurídica a través de la cual, la Nueva Ley Federal de Reforma-

Agraria, declara que son inafectables para fines agrarios, las propiedades que integren unidad en que se combine la producción de plantas forrajeras con la Ganadería y cuya extensión se computara: por lo que hace a los terrenos agrícolas, conforme a las equivalencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el resto del porcentaje de Inafectabilidad por cubrir, conforme a las normas que la propia Constitución fije para la propiedad Ganadera.

- 20.- El Certificado de Inafectabilidad, tiene carácter declarativo y de ninguna manera constitutivo que se ha pretendido otorgar a dicho Certificado, es Anticonstitucional.
- 21.- El Certificado de Inafectabilidad, cobra reelevante importancia a partir de la Reforma, a la fracción XV del artículo 27 Constitucional de 12 de Febrero de 1947, que lo convierte en *condictio sine qua non* para que proceda el amparo.
- 22.- Del estado actual de la legislación vigente en torno a la pequeña propiedad, se desprende que en la persona del Presidente de la República, descansa el cumplimiento del imperativo constitucional que concede en favor de la pequeña propiedad una garantía absoluta de inafectabilidad, puesto que es a él a quien corresponde decidir si expide o no el Certificado de Inafectabilidad.
- 23.- Para agravar más la situación anterior, el procedimiento establecido para la tramitación de Certificado de Inafectabilidad, es anacrónico, lento y se

presta a graves irregularidades.

- 24.- La exigencia del Certificado de Inafectabilidad, como condición necesaria para la procedencia del Juicio de amparo, ha creado funestas consecuencias en perjuicio del pequeño propietario, son urgentes reformas legislativas que protejan efectivamente a la pequeña propiedad y hagan efectivo, al margen de la expedición o nó del Certificado, la garantía constitucional otorgada a dicha pequeña propiedad.
- 25.- La Inafectabilidad Agropecuaria es una Institución creada por la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, con el propósito de incrementar la productividad del campo en México.
- 26.- Para lograr ese incremento de productividad, se requiere el aprovechamiento exhaustivo de la propiedad rural en todos los niveles.
- 27.- Un aprovechamiento de esta naturaleza, implica necesariamente la vinculación estrecha entre la Agricultura y la Ganadería, para obtener de la propiedad rural en México, los más altos dividendos en beneficio colectivo y para lograr el desarrollo integral de la Reforma Agraria.
- 28.- Las innovaciones contenidas en la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, contienen aspectos positivos que sólo será posible alcanzar si se combate la corrupción de la burocracia encargada de aplicar esta Ley, y se le dá a la misma, una proyección social y verdaderamente revolucionaria.

BIBLIOGRAFIA GENERAL DE OBRAS CONSULTADAS

ALBA VICTOR.- "Las ideas Sociales Contemporáneas de México". Edición 1960. Fondo de Cultura Económica. México, - D. F.

BURGOA IGNACIO.- "Las Garantías Individuales". Edición - 1961 México, D. F.

BURGOA IGNACIO.- "El Amparo en Materia Agraria". Edición 1964. México, D. F.

CASO ANGEL.- "Derecho Agrario".- Ed. Porrúa, S. A., México 1950.

CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ MARTHA.- "El Derecho Agrario en - México." Edición 1964. México, D. F.

FABILA MANUEL.- "Cinco siglos de Legislación Agraria".- México 1941.- Edición del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.,

FRAGA GABINO.- "Derecho Administrativo".- Ed. Porrúa, -- S. A.; México, 1966.

GARCIA MAYNEZ EDUARDO.- "Introducción al Estudio del De- recho" Ed. Porrúa, S. A., México, 1956.

GONZALEZ RAMIREZ MANUEL.-"La Revolución Social de México III -El Problema Agrario-"Fondo de la Cultura Económica- México 1966.

MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR.-"Reforma Agraria Mexicana"- Universidad de Colima 1966.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- "El Problema Agrario de México" Ed. Porrúa, S. A., Octava Edición. México, 1964.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- "Política Agraria".- Instituto de Investigaciones Sociales".-U.N.A.M. 1957.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- "El Sistema Agrario Constitucional".- Ed. Porrúa, S. A., Segunda Edición, México, 1940.

MOLINA ENRIQUEZ ANDRES.- "Los Grandes Problemas Nacionales" Imprenta A. Carranza e hijos-México 1909.

ROUAIK PASTOR.- "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". Ed. 1959. México, D. F.

GONZALEZ ROA.- "El aspecto Agrario de la Revolución Mexicana".

FELIX F. PALAVICINI.- Historia de la Constitución Política de 1917.

SERRA ROJAS ANDRES.- "Derecho Administrativo".-Ed. Porrúa, S. A., Tercera Edición, México, 1965.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
OBRAS LEGALES CONSULTADAS.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO AGRARIO DE 1942.

REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.

NUEVA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

LEY DE AMPARO.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.