

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**LA POLITICA ACTUAL EN EL REGIMEN**  
**DE INAFECTABILIDAD**

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

**JOSE MARCOS RIVERA COVARRUBIAS**

**1 9 7 6**



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 BAJO LA  
DIRECCION DEL LIC. RAUL LEMUS GARCIA Y-  
REVISADA POR EL LIC. ALVARO MORALES JU-  
RADO, CON LA AUTORIZACION DEL DIRECTOR-  
DEL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO LIC. -  
ESTEBAN LOPES ANGULO.

A MIS PADRES:

MARIA DE LA PAZ

Y

GUSTAVO

COMO UNA PEQUEÑA OFRENDA POR SU CARIÑO

Y POR NO PERDERME NUNCA LA FE A PESAR-

DE TODOS MIS ERRORES

CON TODO MI AGRADECIMIENTO AL  
LIC. RAMIRO DAVILA FUENTES.  
QUE CON SU CONSEJO Y AYUDA HIZO  
POSIBLE LA REALIZACION DE ESTE-  
TRABAJO.

A LA LIC. NORMA LOPES CANO;

CON ADMIRACION, RESPETO

Y LEALTAD.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:  
COMUNIDAD DE PENSAMIENTOS QUE ME  
BRINDO LA OPORTUNIDAD DE TENER -  
UN CONOCIMIENTO MEJOR DE LA VIDA  
Y DEL UNIVERSO.

A LA VIDA:

QUE NOS DA LA OPORTUNIDAD DE-  
REALIZAR LOS DESEOS MAS CAROS  
DE NUESTRA EXISTENCIA, PESE A  
LOS DIVERSOS OBSTACULOS QUE -  
NOS SALEN AL PASO.



AGRADEZCO LA COLABORACION Y AYUDA DESINTERESADA  
DE LOS SEÑORES LICENCIADOS, RAUL LEMUS GARCIA Y  
ALVARADO MORALES JURADO, AMBOS JURISTAS CATEDRA  
TICOS DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSI-  
DAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

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

Sin pretensión de ninguna índole, he dedicado una gran parte de tiempo, para tratar de desarrollar este humilde trabajo, que con gran entusiasmo presenté ante el respetable y sereno juicio del Honorable Jurado, con la plena conciencia de que el tema es difícil y delicado, siendo por ende que amerita una preparación concienzuda, además de que -- debe ser tratado con inteligencia, cualidades de que carezco; inspirado unicamente por la inquietud y el deseo de cooperar en un grado modesto, en el estudio de un problema tan interesante que atañe en forma directa a la vida económica de México.

El presente estudio va enfocado con el firme propósito de hacer justicia al mérito de las personas que con inteligencia, dedicación y absoluto desinterés han querido contribuir a la aclaración de los trascendentes problemas de la tierra que agitan al mundo.

Este trabajo adolece de todas las imperfecciones de una obra humana, y más que nada, por ser obra de un principiante, por lo cual, las observaciones y objeciones que se le hagan las vere con agrado y en forma constructiva y razonablemente serán en todo caso, una ampliación a mis escasos --

conocimientos.

En la mayoría de los casos en que se expide una -- nueva Ley, resultan inobjetable los problemas que se plan-- tean, tanto a las Autoridades de la materia que han de apli-- carla como a aquellas personas que les es aplicada; presentan do las innovaciones una modificación en las consideraciones-- que las Autoridades y las personas han hecho de ciertas si-- tuaciones jurídicas, surgiendo la ineludible necesidad de -- interpretar los preceptos para que al aplicarlos se ajusten-- a la intención que tuvo el Legislador al dictarlos.

Ante el falso concepto que se tiene de que sólo el ejido es una Institución creada por la Revolución, debemos - hacer patente que igualmente la pequeña propiedad es una Ins titución que emana directamente de la misma.

A más de medio siglo del triunfo de las causas re-- volucionarias, vemos que no se ha tutelado en forma debida - al pequeño propietario, creando el clima de inseguridad en - que vive aún cuando cuenta con el paliativo del Certificado-- de Inafectabilidad, que tiene como principal enemigo la vor acidad de algunos acaparadores de tierras y la venalidad de - algunos funcionarios públicos.

La pequeña propiedad debe ser motivo de defensa -- acalorada por todos aquellos que en verdad deseen entender -

la Reforma Agraria, rodeándola de garantías y propiciando la coexistencia pacífica con el ejido ya que estas dos formas - de propiedad no son excluyentes sino concomitantes; y la primera ha dado origen a la clase media del campo viniendo ha--cer una mediadora entre el ejido y el latifundio; además de--bemos de estar conscientes que es una de las principales productoras de recursos del país, o entendiendo de otra manera, constituye la base económica agrícola de nuestro México.

El esfuerzo armónico de todas las Autoridades para lograr su verdadera producción establecerá tranquilidad y --bienestar no sólo en el campo, sino en el desarrollo económico de nuestro país.

C A P I T U L O I

I N C I S O S :

- A.- Antecedentes Jurídicos de la pequeña propiedad.
- B.- Ley de 6 de Enero de 1915.
- C.- Artículo 27 Constitucional.
- D.- El Código Agrario de 1934.
- E.- El Código Agrario de 1940.
- F.- Reforma de 1947 al Artículo 27 Constitucional.
- G.- La Pequeña Propiedad en la actual Legislación -  
Agraria.

## A).- ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD:

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

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

En "El Plan de Ayala", formulado por la junta revolucionaria del Estado de Morelos el 28 de noviembre de 1911, también encontramos disposiciones tendientes a la restitución de las tierras de que habían sido despojados los pueblos y -- ciudadanos a la sombra de la tiranía. Y en el artículo 7o. -

estableció el fraccionamiento de la gran propiedad territorial con miras a mejorar la situación de que eran víctimas los campesinos.

Así mismo en el Plan Revolucionario "Adiciones al Plan de Cuadalupe", dictado en la Ciudad y Puerto de Veracruz y promulgada por Don Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914, en su artículo 2o., faculta al jefe de la Revolución para que expida leyes que sean funcionales y que estén encaminadas en la practica a destruir lo que en ese entonces se combatía, así como a favorecer la formación de la pequeña propiedad, destruyendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que habían sido privados injustamente.

Al ocuparnos de una manera somera de hacer una rápida revisión de los antecedentes Legislativos en materia de -- Inafectabilidad, encontramos en primer lugar el proyecto de -- Ley Agraria, presentado el 15 de diciembre de 1914 a Don Venustiano Carranza, en el cual ya existen referencias a la pequeña propiedad exceptuada de afectación, como ejemplo tenemos lo siguiente:

"Art. 50.- Se declara que es de utilidad pública la subdivisión de los terrenos incultos de propiedad particular que excedan de cinco mil hectáreas. En consecuencia, podrán ser expropiados con sujeción a las bases siguientes:

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

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

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

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

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

"Art. 10.- No podrán ser expropiados los terrenos que correspondan a fincas colindantes con los pueblos, cuyas superficies NO EXCEDAN DE QUINIENTAS HECTAREAS. EN CONSECUENCIA, LA EXPROPIACION RESERVARA SIEMPRE A LAS FINCAS COLINDANTES UNA EXTENSION MINIMA DE QUINIENTAS HECTAREAS". (1).

(1) Fabila Manuel. 5 siglos de legs. Agr. Tomo I. Págs. 259--261.



Este proyecto elaborado por el Ingeniero Pastor - - Rouaix y el Lic. José Inés Novelo, para resolver el problema agrario ya fijaba la pequeña propiedad Inafectable en quinientas hectáreas.

Es casi seguro que Don Venustiano Carranza, ya tenía en mente, cuando Rouaix y Novelo le presentaron el mencionado proyecto, las bases de la Ley que días más tarde, el 6 de enero de 1915, había de considerarse el paso de mayor trascendencia en lo que respecta a materia agraria de nuestro país.

B).- LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915. Esta Ley se puede considerar como la que marca el principio de nuestra "Reforma Agraria" y que fuera redactada por el Lic. Luis Cabrera, pero dicha Ley no hace ninguna mención respecto a propiedades Inafectables, sólo en su artículo 3o. ordena: "los pueblos -- que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para construirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta - del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindando con los -- pueblos interesados. (2)

(2) Fabila Manuel. Ob. Cit. Pág. 272.

Claro que cuando se dió a conocer la Ley que comentamos se plantearon distintas interrogaciones, ya que no se dice nada sobre muchos aspectos de gran importancia, no obstante ésto, se dio el primer paso y que fué muy importante. - Hersog, dice: "La vaguedad de la ley en ciertos puntos pudo haber sido intensional, con el objeto de no plantear claro es tá los problemas de difícil solución". (3)

La deficiencia se encuentra justificada con las palabras de Lucio Mendieta y Núñez: "esta Ley fué expedida en época de sangrienta lucha civil, y por ello se realizó en un principio de manera defectuosa, irregular y precipitada.

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

(3) Silva Herzog, Jesus. El Agrarismo Mexicano y la Ref. Agr. - Pág. 237.

(4) Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de Méx. 6a. Ed. Pag. 181.

Por ésto, la muy comentada Ley de 6 de Enero de - - 1915, es de singular importancia en lo que respecta a la re-- distribución de la tierra en México, siendo elevada a la cate-- goría de Ley Constitucional por el Artículo 27 Constitucional siendo expedida esta en la Ciudad de Querétaro el 5 de Febre-- ro de 1917.

C).- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- Siguiendo un ór-- den cronológico en nuestra exposición de motivos, llegando al artículo 27 que se elaboró en el seno del Congreso Constitu-- yente de Querétaro, que fué lo que vino a afirmar las conqui-- tas del pueblo, obtenidas en forma cruenta en la lucha por sa-- lir de la situación infame en que se encontraban los peones - de las Haciendas y por lograr verdadera justicia social.

El mencionado precepto Constitucional tampoco esta-- bleció criterios de Inafectabilidad. Solamente consignó una-- excepción ante la que no prosperaba la acción de restitución-- al ordenar catagoricamente: "... Se exceptúan de la nulidad-- antes referida únicamente las tierras que hubieren sido titu-- ladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856, poseídas a nombre propio, a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda--

de cincuenta hectáreas". (5)

En el párrafo tercero de este mismo precepto se consignó expresamente el desarrollo y respecto a la "pequeña propiedad", siendo este precepto el único límite opuesto a las - acciones dotaciones y restituciones. Se considera de tanta - importancia a la pequeña propiedad que no tan solo ordena su - respeto absoluto, sino que también ordena que el Estado procure su desarrollo.

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

Encontramos en la primera Ley Reglamentaria de la - Ley de 6 de enero de 1915 y del Artículo 27 Constitucional, - la Ley de ejidos, expedida el 28 de diciembre de 1920, que ya se refiere a la propiedad exceptuada de afectación sin consi - derarse que haya fijado los límites de la propiedad Inafecta - ble. Únicamente en la Fracción III del Artículo 14 establece lo siguiente: "La dotación de tierras a un pueblo no comprende de las construcciones de ranchos, fábricas, acueductos y de--

(5) Fabila Manuel, Ob. cit. pág. 310.

más obras artificiales del poseedor del terreno afectado por la dotación, sino que tales propiedades serán respetadas, con la zona necesaria para el aprovechamiento de las construcciones. En todo caso se respetarán las tierras que hubiesen sido tituladas y los repartimientos hechos de la Ley de 25 de junio de 1956, o poseídas en nombre propio, a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectareas". (6)

El Ejecutivo de la Unión expidió el 17 de abril de 1922 el primer Reglamento Agrario en el que se encuentran diferentes criterios de Inafectabilidad. Dicho Reglamento introdujo un importante perfeccionamiento en nuestra Legislación Agraria, ya que hasta la fecha no existía ninguna disposición que fijará los límites legales de la propiedad Inafectable; fue el primer ordenamiento legal que resolvió el problema, al establecer en su Artículo 14:

"Quedan exceptuadas de la dotación de ejidos las siguientes propiedades":

I.- Las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad.

II.- Las que tengan una extensión no mayor de dos--

(6) Fabila Manuel, Ob. Cit. Pág. 350.

cientas cincuenta hectáreas, en terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular.

III.- Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.

IV.- Las propiedades que por su naturaleza representan unidad agrícola industrial en explotación; pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a la que les correspondía entregar en terrenos de buena calidad, y en el lugar más inmediato posible". (7)

El mismo Reglamento Agrario, en su Artículo 18, estableció también como bienes Inafectables por dotación:

I.- Los edificios de cualquier naturaleza;

II.- Los huertos o plantaciones de árboles frutales que hayan sido hechos antes de la promulgación de esta Ley;

III.- Las plantaciones de café, cacao, vainilla, -- hule y otras similares;

IV.- Las obras de captación de aguas destinadas a regar terrenos fuera de ejido". (8)

También este Reglamento introdujo una importante defensa para todos los pequeños propietarios, concediéndoles la oportunidad de presentar observaciones sobre los censos y en-

(7) Fabila Manuel, Ob. Cit. Pág. 385.

general, escritos, pruebas y alegatos en su defensa.

Tenemos, que el citado Reglamento Agrario el que tuvo el acierto de fijar por vez primera los lineamientos generales de lo que debía entenderse por pequeña propiedad y bienes Inafectables.

Para apoyar la referida afirmación citamos la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia, que en lo conducente - dice:

"Antes de la vigencia del Reglamento Agrario, de 17 de abril de 1922, no pudo tenerse norma para determinar lo -- que debía entenderse por pequeña propiedad, sino lo dispuesto en el Artículo 27 de la Constitución, que fija una extensión de cincuenta hectáreas como límite a esa pequeña propiedad".- (Semanao Judicial de la Federación, Tomo XXVI, Pág. 567.)

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y - Aguas de 23 de abril de 1927, siguió los lineamientos generales que habían sido fijados por el Reglamento Agrario. De es ta nos interesa en forma particular su capítulo Octavo, que - se ocupa concretamente de la pequeña propiedad y de las propiedades Inafectables, fijando las extensiones de terreno que debían integrarla.

El Artículo 105 de esta Ley, declaró que son Inafectables, por considerarse pequeña propiedad los siguientes bienes:

I.- Las superficies que no excedan de 150 hectáreas, cualquiera que sea su calidad:

II.- Las superficies no mayores de 2,000 hectáreas de agostadero destinadas a la cría de ganado;

III.- Las comprendidas en los contratos de colonización celebrados por el Gobierno Federal, durante su vigencia;

IV.- El caudal de aguas necesario para regar las superficies Inafectables antes mencionados.

De igual forma reiteró el respeto a los repartimientos hechos de acuerdo con la Ley de 25 de junio de 1956, y a las 50 hectáreas poseídas a nombre propio a título de dominio por más de diez años, tratándose de restituciones.

Además dicha Ley estableció en su Artículo 115 que no se incluíran en la dotación las obras y cultivos: los edificios y construcciones en general; las obras permanentes de captación de aguas y los canales de conducción destinados para regar tierras que no pertenecieron al ejido; la zona de -- protección a las construcciones anteriores; los terrenos plantados de café, cacao, hule, vainilla y alfalfa; los huertos y plantaciones de árboles frutales, siempre y cuando su número-



sea superior a cien; las cosechas que se encontrarán pendientes al darse la posesión provisional o definitiva; los maqueyes de terrenos dotados que deberán recogerse en el plazo de un año, y cuando se afectaban terrenos con cultivos cíclicos de más de dos años o permanentes, los propietarios tenían derecho a proponer el cambio de tierras.

#### REFORMA DE 1934 AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Con el decreto de fecha 9 de enero de 1934, quedó reformado el Artículo 27 Constitucional estableciendo en la Fracción XV que las autoridades agrarias incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que afecten a la propiedad agrícola en explotación. Dicha Reforma Constitucional fija dos condiciones para que la pequeña propiedad quede libre de sufrir afectaciones agrarias: que sea agrícola y que esté en explotación.

Nótese, que la Reforma que se comenta no nos dice que incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución, las autoridades que afecten la pequeña propiedad ganadera en explotación y que se encuentre en terrenos de agostadero.

D).- EL CODIGO AGRARIO DE 1934. Como consecuencia de la Reforma Constitucional antes expuesta, el 22 de marzo -

de 1934, se expidió el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, en su gran esfuerzo por agrupar y ordenar la Legislación sobre la materia agraria. Este Código, por lo que respecta a la pequeña propiedad, siguió los mismos lineamientos ya trazados por leyes anteriores, especialmente por la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas a la que derogó.

En lo que respecta a los bienes Inafectables, el Código de 1934, introdujo como tales los siguientes:

Las superficies cultivadas con caña de azúcar en la extensión necesaria para sostener la molienda media, cuando las instalaciones y los terrenos pertenezcan al mismo dueño; las superficies destinadas a la reforestación, cuando no fuera posible la explotación agrícola; hasta 500 hectáreas o su equivalente en las escuelas de Agricultura del Gobierno Federal; las superficies mayores de 300 hectáreas sembradas de alfalfa, henequén, etc., cuando existan con seis meses de anticipación a la solicitud ejidal y se comprometan los propietarios a la entrega de las tierras equivalentes a la afectación en un plazo de 30 días y dentro de un radio de 7 kilómetros del núcleo solicitado; las comarcas en las que los cultivos cuya técnica agrícola, y eventualidad de cosechas no aseguren rendimiento dentro del régimen agrícola ejidal, se formará --

uno o varios distritos ejidales; los predios que no tengan la cantidad de tierra de cultivo suficiente para las necesidades del poblado solicitante, concederán en dotación las que se -- puedan disponer respetando desde luego la pequeña propiedad - agrícola "en explotación".

A nuestro entender, el Código que se comenta tampoco tuvo un criterio claro de lo que debería entenderse por pe queña propiedad, puesto que no la delimitó atendiendo a sus - cualidades, ni a los fines sociales que con ella se persiguen.

Debemos hacer notar que el mencionado Código Agrario de 1934, alcanzó una vigencia de seis únicamente, e indudable mente que es un lapso demasiado corto si se tienen en cuenta - la magnitud de los problemas que reglamentó.

Sin embargo, todo lo anterior se explica si conside ramos el ambiente y los antecedentes bajo los cuales se exp dio. Efectivamente era preciso reunir, ordenar y codificar - en un solo cuerpo de leyes todas las disposiciones de la mate ria, motivo por el cual con el Código de 1934, se realizó un acontecimiento de importancia capital en la historia de nuestra "Reforma Agraria".

El Decreto de lo. de marzo de 1937, viene a constituir uno de los actos legislativos más trascendentales en ma teria ganadera, ya que con anterioridad a este Decreto el Le

gislador se preocupó únicamente por las Inafectabilidades -- Agrícolas. Con este Decreto se crearon las concesiones de -- Inafectabilidad ganadera.

E).- EL CODIGO AGRARIO DE 1940. Con fecha 23 de -- septiembre de 1940, se promulgó un nuevo Código Agrario, que -- lógicamente vino a derogar al de 1934. Este Código introdujo -- respecto a la pequeña propiedad las siguientes innovaciones: -- redujo la propiedad Inafectable en tierras de riego de 150 -- hectáreas a 100 únicamente y adopto en forma definitiva el -- término de "propiedad Inafectable" para substituir el de "Pe -- queña propiedad". En cuanto a las concesiones de Inafectabi -- lidad ganadera, repitió lo que se estableció con anterioridad -- en el Decreto de lo. de marzo de 1937, fijando como límite in -- ferior el terreno necesario, de acuerdo con el índice de ari -- dez, para mantener un pie de 500 cabezas de ganado mayor, 300 -- cabezas de ganado lechero o su equivalente en ganado menor; -- fijó como límite, hasta 300 hectáreas en las regiones feraces -- y hasta 50,000 hectáreas en las regiones desérticas.

El Código de 1940, fue inmediatamente derogado por -- el 31 de diciembre de 1942, publicado el 27 de abril de 1943.

Como se puede apreciar salta la vista el corto tiem -- po durante el cual estuvo vigente el Código Agrario de 23 de -- septiembre de 1940, lo cuál nos induce a pensar que desafortu

nadamente se procedió con ligereza en su elaboración, Más -- sin embargo, no dudamos de que hayan influido también tanto - en la elaboración como en su derogación causas de todos am- - pliamente conocidas. Nosotros en lo particular consideramos- que en todo caso, al legislador le corresponde la tarea de re- solver los problemas trascendentales en lo que respecta a la- materia agraria, desde luego sin lastimar los intereses de los campesinos desheredados que derramaron su sangre por hacernos libres.

Por lo que respecta al Código Agrario expedido el - 30 de diciembre de 1942, por el General Manuel Avila Camacho, en términos generales podemos afirmar que no introdujo innova- ciones de importancia en cuanto al tema que se trata, aunque- en él, ya con mayor orden encontramos una más atinada enumera- ción de los bienes "Inafectables".

F).- REFORMA DE 1947 AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Por Decreto de fecha 31 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de Febrero de 1947, se reformó y adicionó el Artículo 27 Constitucional. Median- te la mencionada Reforma se consagró el respeto absoluto por- parte de las autoridades agrarias a la pequeña propiedad agrí- cola y ganadera en explotación y con ella también ya se deter- minó la extensión de dichas propiedades.

Concretamente se Reformó el Artículo 27 en sus Fracciones X, XIV y XV. La importancia de estas disposiciones es tal, que es menester reproducir dichas Fracciones a continuación:

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

La superficie o unidad individual de dotación no será ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la Fracción XV de este Artículo".

"XIV.- Los propietarios afectados con Resoluciones-dotatorias o restituciones 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 podrá promover el juicio de amparo.

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

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se les haya expedido, o en 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".

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

tadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero - en terrenos áridos.

Se considerarán, asimismo, como pequeña propiedad, - las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo -- del algodón, si reciben riego de avenida fluvias o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destinen al cultivo - de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, - vid, 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 cualquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de Inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad - no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en - virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta Fracción siempre que se reúnan los requisitos -- que fije la Ley".



Las señaladas reformas y adiciones, contienen según se puede observar en la lectura de su texto, cambios de enorme importancia en la materia agraria. Así, en el segundo párrafo de la Fracción X se aumentó la extensión de la parcela ejidal a diez hectáreas en tierras de riego, o en su defecto, equivalente en otras clases de tierras.

Desafortunadamente en la práctica, ha sido imposibilitar fiel cumplimiento a lo establecido por la Fracción antes indicada, simplemente por el hecho de no disponer de la tierra suficiente en regiones determinadas para los individuos con derecho a ella.

Podemos decir que es de gran importancia el hecho de que en la Fracción XIV, párrafo III se restableció la precedencia del juicio de Amparo exclusivamente en favor de los pequeños propietarios que demuestren serlo, con el Certificado de Inafectabilidad, expedido por la Secretaría de la Reforma Agraria (antes DAAC).

Creemos que la Reforma a la Fracción XV fué la de mayor trascendencia. En esta Fracción se fijó la extensión de la pequeña propiedad agrícola, que en realidad se limitó a consagrar como pequeña propiedad los bienes que el Artículo 249 de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, considera como Inafectables por concepto de dotación, ampliación o crea--

ción de Nuevos Centros de Población.

En el penultimo párrafo de la Fracción XV, se definió a la pequeña propiedad ganadera, pero no se tomaron en -- cuenta las concesiones de Inafectabilidad ganadera, creadas -- en el año de 1937. En cambio únicamente, se estableció la pe -- queña propiedad que ya existía en el Código Agrario, como ex -- tensión de la tierra Inafectable por estar dedicada a la gana -- dería. En la parte final de la misma Fracción, se dispone -- que cuando en virtud de obras de riego u otras que ejecuten -- los dueños o poseedores de una pequeña propiedad con Certifi -- cado de Inafectabilidad la propiedad no podrá ser objeto de -- afectaciones agrarias, aún cuando por las mejoras obtenidas -- se rebasen los máximos señalados. Es evidente la desusada -- flexibilidad de la noción de "pequeña propiedad", pues según -- lo anterior una pequeña prppiedad puede seguir siéndolo aún -- cuando de hecho ya no lo sea y que se considera "pequeña" aun -- que se vuelva un latifundio técnico.

G).- LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN EL ACTUAL DERECHO AGRA -- RIO. La pequeña propiedad es institución de nuestro derecho -- agrario creado por la Revolución Mexicana, pues si bien era -- ya concepto económico universal, adquiere, en la carta políti -- ca de 17, perfiles institucionales al considerarla como uno -- de los puntos básicos de la Reforma Agraria, al elevar su res

peto al rango de garantía Constitucional.

En el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucio--  
 nal, se establece el respeto absoluto a la pequeña propiedad--  
 y en este mismo Artículo se mandó que se dicten las medidas -  
 necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad. Lo an  
 terior quiere decir que los constituyentes le dieron gran im-  
 portancia a la misma, la consideraron como una verdadera ins-  
 titución social y económica, digna de la protección del Esta-  
 do Este punto entraña un problema de interpretación, pues la-  
 Constitución consigna el respeto a la pequeña propiedad pero-  
 no la define. Ahora bien, ¿qué debe entenderse por pequeña -  
 propiedad?, acaso es considerada como tal la extensión de tie  
 rra que se señala a cada campesino como jefe de familia en --  
 las dotaciones de ejidos. En contra de esta interpretación -  
 estan los términos del propio Artículo que al establecer el -  
 respeto a la pequeña propiedad sin definirla se está refiriendo  
 do a un concepto ya conocido, no creado por la Ley, sino ante  
 rior a ella y diferente a la propiedad que resulta de la dota  
 ción, ya que se le opone como límite precisamente el respeto-  
 a la pequeña propiedad.

Si la Constitución se refiere a la pequeña propie--  
 dad en su concepto corriente, se debe empezar por fijar éste--  
 y encontramos que en el lenguaje común no se designa como pe-

queño propietario al jornalero, ni siquiera a quien se encuentra en posición económica semejante a la del jornalero, sino a personas que gozan de cierto bienestar; en otras palabras, - el pequeño propietario es una persona que está social y económicamente en un nivel superior al que ocupa el jornalero.

No es lo mismo solamente la extensión de la tierra - la que determina la pequeña propiedad, porque entonces mediahectárea de tierra en una pequeña propiedad y aún cuando matemáticamente si lo sea, en realidad el concepto de pequeña propiedad no es matemático sino social; surge de las necesidades que puede llenar y entonces lo determina la productividad de la tierra, es decir, extensión y calidad en razón directa a - tales necesidades. Ahora bien, no son las mismas necesidades las de un jornalero y las de un campesino de la clase media y aún las de éste varían con el medio, de tal modo que la pequeña propiedad no es una categoría absoluta. La pequeña propiedad condicionada por la productividad de la tierra en relación con los fines sociales que se persiguen de ella, o sea, - la subsistencia de una familia campesina de clase media.

De lo anterior se llega a la conclusión de que la pequeña propiedad, es la extensión de tierra suficiente para - satisfacer las necesidades de una familia campesina de la cla

se media. (9)

Tenemos que hacer notar, que el Artículo 27 Constitucional y la Ley Federal de Reforma Agraria en su Artículo - 249 únicamente señala los límites legales de la pequeña propiedad de una manera expresa sin dar un criterio o una definición de lo que debe entenderse por pequeña propiedad.

Por lo antes expuesto se concluye, que en nuestro - régimen Constitucional Agrario la llamada pequeña propiedad - individual no está definida de acuerdo con un criterio estable, fijo, porque la Fracción XV del Artículo 27 del Código - máximo y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, incluyen dentro de sus descripciones, casos señalados, como - pequeña propiedad, aunque a la luz de las consideraciones materiales y objetivas, ninguno en realidad lo sea, por consiguiente debe inferirse que en el Derecho Agrario Mexicano, es pequeña propiedad, lo que la Ley define como tal, lo que el - Legislador estima conveniente, basado en la disponibilidad de recursos y la presión demográfica.

El Artículo 27 Constitucional, concede a la Nación- la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular el aprovecha--

(9) Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Pág. 89.

miento de los bienes susceptibles de apropiación para hacer - una distribución equitativa de la riqueza y cuidar de su conservación. Para este efecto obliga a dictar las medidas necesarias para que la propiedad rural corresponda a los fines señalados en dicho Artículo: fraccionamiento de latifundios, desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación y -- creación de nuevos centros de población.

De aquí nace la pequeña propiedad agrícola en explotación como una de las formas de tenencia de la tierra, que cumple con la función social de la distribución equitativa señalada por el Artículo más importante de la Constitución.

El mismo párrafo tercero al hablar de las dotaciones de ejidos, exige un respeto absoluto para la pequeña propiedad agrícola en explotación, sin considerar la Inafectabilidad ganadera; pero también el mismo ordenamiento en su fracción XV, determina los límites de la pequeña propiedad estableciendo: "..... Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones Agrarias, no podrán afectar en ningún caso, la pequeña -- propiedad agrícola o ganadera en explotación; e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten. En los siguientes párrafos hace una relación pormenorizada de la superficie que -

corresponde a las pequeñas propiedades, determinando el respeto en razón a su extensión y a su cultivo.

Se aprecia que en el párrafo tercero del Artículo - 27 Constitucional, no se hace mención a la pequeña propiedad ganadera, en tanto que la Fracción XV, párrafo primero, si lo hace; en realidad debe entenderse que la Constitución establece el respeto a la pequeña propiedad entendida en sentido amplio, o sea, toda propiedad que está destinada al cultivo o a trabajos conexos con la agricultura o ganadería y que son propios del campo, y que está en explotación, y por ganadera debe entenderse toda propiedad dedicada a la cría, engorda o mejoramiento de ganado, es decir relacionado con trabajos industriales conexos con la ganadería.

El mismo Artículo en el párrafo quinto establece -- que: ..... "Se considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o en su equivalente en ganado menor en los términos que fija la Ley de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

En el párrafo sexto establece: cuando debido a -- obras de riego, drenaje o cualquiera otra ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad de la que se -- 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 afectación agraria, aún cuando en virtud de la mejoría obtenida se rebasen los límites máximos señalados por esta Fracción, -- siempre que se reúnan los requisitos que fije la Ley.

En el primer párrafo de esta fracción se determina -- el respeto a la propiedad en razón de su destino, al considerar que la pequeña propiedad agrícola o ganadera, no se podrá afectar en ningún caso; de lo anterior se desprende que la pequeña propiedad para que sea respetada debe estar destinada -- a LA AGRICULTURA O A LA GANADERIA Y DEBE ESTAR EN EXPLOTACION, o sea, que el respeto a la pequeña propiedad se establece -- solo por su extensión sino también por la función social que desempeña, si no cumple esa función el respeto no tiene razón de ser.

Respecto a la explotación esta debe ser permanente -- para que la superficie agrícola o ganadera sea inafectable.

Como se estableció con anterioridad la función social de la propiedad se establece por estar limitada la propiedad privada, esta moderada por el fraccionamiento de latifundios, limitada por la expropiación y regulada por el principio de justicia social distributiva, ya que la equidad, es base esencial del derecho.



Acudiendo el Código Civil del Distrito Federal, encontramos en el Artículo 830 del libro primero, título cuarto, que textualmente establece: "Que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes".

De acuerdo con lo anterior, comprendemos que la función social implica una facultad del Estado por medio de la cual impone limitaciones a la propiedad con el objeto de que su ejercicio o aprovechamiento no perjudiquen en ninguna forma los intereses de la colectividad. El propio Artículo 27 Constitucional en su párrafo segundo establece, que por causa de utilidad pública y mediante indemnización correspondiente puede expropiarse la propiedad, y aunque la expropiación no es una restitución de la propiedad sí implica la transmisión de los derechos de un bien concreto a pesar de que el propietario se oponga.

## C A P I T U L O    I I

### I N C I S O S

- A).- Bienes Inafectables.
- B).- Bienes Afectables.
- C).- Las Resoluciones Agrarias.
- D).- Acuerdo Presidencial que Ordena la  
Inafectabilidad.
- E).- El Certificado de Inafectabilidad

A). BIENES INAFECTABLES.- Son todos aquellos que - ya sea por acuerdo de la Ley, o por reunir determinadas características no son susceptibles de ningún tipo de afectación agraria tales como: Dotación, restitución, ampliación de ajidos, etc; etc.

Existen distintas clases de Inafectabilidad establecidas, según sea el objeto sobre el que recae.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en vigor, en su Artículo 249 nos señala en forma cauística cuales son los bienes inafectables, que deben llenar determinados requisitos, y que son los siguientes:

- a).- Que sean pequeñas propiedades.
- b).- Que dichas propiedades esten en explotación.
- c).- Y que no excedan de determinadas superficies - establecidas específicamente en dicho artículo-- lo.

En este artículo la materia de inafectabilidad que señala es en razón del cultivo o del destino que se les pre--tenda dar a estas tierras, y así tenemos en las tres primeras fracciones del mencionado artículo, señalada una inafectabilidad de:

FRAC. I.- Cien hectáreas de riego o humedad de pri-mera o las que resulten de otras clases de tierras, de acuer-

do con las equivalencias establecidas para ello.

FRAC. II.- Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo.

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

En este artículo se encuentra recogido el contexto contenido en el Artículo 27 Constitucional, haciendo efectiva la idea del Legislador de la protección a la pequeña propiedad.

La inafectabilidad contenida en la Fracción II del Artículo 249 de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria se encuentra condicionada a dos elementos fundamentales; a).- Que efectivamente se encuentra dedicada a la explotación del algodón. b).- Que recibe el riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo; de tal manera que si por cualquier circunstancia no se diera alguno de estos presupuestos dejaría de ser inafectable la superficie de ciento cincuenta hectáreas que señala la Ley debiendo por tanto respetarse solamente como inafectables las cien hectáreas que igualmente menciona la Ley, dejando por lo tanto carente de la protección de inafectabili

dad las cincuenta hectáreas restantes, explicando de esta manera parece ser que no existe motivo para que surgan ningún tipo de problemas acerca de si se debe o no tener como inafectable la superficie señalada por la Ley.

Pero viéndolo desde otro punto de vista bien es --- cierto que si las tierras no se dedican al cultivo señalado - para obtener la prioridad de un Certificado de Inafectabili--dad es logica y correcta la reducción que se plantea debiendo respetarse la extensión mínima fijada por la Ley como pequeña propiedad, pero por otro lado tenemos que si estas tierras se dedican al cultivo señalado cubriéndolo con ello uno de los pun--tos fundamentales exigidos por la Ley pero recibiendo el agua en forma diferente a la señalada, nos encontraríamos con el - caso absurdo de que le sería al propietario de dichas pruebas imposible la obtención del Certificado de Inafectabilidad, ya que no reúne los requisitos señalados por la Ley y por lo tan--to carecería de la protección de la misma y entraría en el am--bito de las tierras susceptibles de afectación, lo cual es in--congruente e ilógico ya que si aplicamos el criterio recogido por la Ley de Aguas y su Reglamento de que todas las mejoras--hechas en favor del predio y que hagan cambiar su calidad dan--dole una mejor reclasificación dentro de las tierras, no son--objeto de clasificación, y no por ello se perdería mejor di--

cho se tendría el peligro de ser afectadas dichas tierras; es este criterio debe imperar en nuestra Ley de Reforma Agraria y aplicarse en efecto en la práctica, puesto que se corre el peligro de que al no hacerlo se limiten las actividades del pequeño propietario que por temor a ser desposeídos de sus tierras dejarían de tratar de mejorarlas y en el caso concreto - podemos determinar que el riesgo no es determinante para obtener el Certificado de Inafectabilidad sino que debería serlo - solamente el cultivo de algodón; como sucede en la fracción - III, del Artículo que se trata en que no se hace mención a la forma de riego sino solamente al cultivo en forma específica.

Igualmente estamos conscientes que en contra de -- nuestro criterio se encuentra no solamente lo establecido por la Ley, sino lo más importante y, grave diría yo, lo estatufido por el Artículo 27 Fracción XV, párrafo tercero de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que este ordenamiento, como Ley Suprema, tiene autoridad y jerarquía que la coloca por encima de toda Ley ordinaria; felizmente tenemos el recurso de amparo para combatir el defecto que se señala.

Lo establecido en la Fracción III del Artículo 249, o sea la superficie inafectable de 300 hectáreas, podemos determinar que se hicieron en relación al cultivo a que se re--

fieren, ya que la regla general es de cien hectáreas de riego o sus equivalentes para este tipo de cultivo y no sería co-  
steable para los propietarios cultivar los señalado por esta -  
 Fracción si se tuviera una cantidad menor de hectáreas a las-  
 fijadas en este precepto.

En el precepto a estudio se señalan como inafecta-  
bles hasta 300 hectáreas por cultivos de explotación destina-  
 dos a lo que los tratadistas han dado en llamar "Cultivos Va-  
liosos"; sin embargo, para que subsista este tipo de inafecta  
bilidad es necesario que dichos cultivos se encuentren en ex-  
plotación de manera permanente y de modo adecuado ya que, al-  
 reducirse los dichos cultivos cesa el derecho a la inafectabi  
lidad.

Para que surta sus efectos la inafectabilidad, es--  
tos cultivos valiosos, deben existir cuando menos con seis me  
ses de anterioridad a la publicación de alguna solicitud de -  
 ejidos que puedan afectarlos y deja de surtir efectos esta --  
inafectabilidad cuando se dejen de explotar tales cultivos, -  
 cuyos casos es lógico que se reduzca la superficie a los limi  
tes que establece la Ley como pequeña propiedad.

Esta Fracción del Artículo 249, fue adicionada al -  
 Código anterior por Decreto del 30 de diciembre de 1942, en -  
 que se modifica la Fracción IV, del Artículo 104 del Código -  
 Agrario de 1940, fijando la inafectabilidad en 300 hectáreas-

para explotación, destinadas al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocoteros, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Con todo lo expuesto con anterioridad creo haber señalado la inafectabilidad agrícola, únicamente en cuanto a la clase de cultivo.

B). BIENES AFECTABLES.- Para principiar podemos señalar a contrario sensu que, los bienes afectables son todos aquellos que no reúnen las características necesarias que exige la Ley. En estas condiciones resulta casi imposible hacer con precisión una clasificación de bienes afectables; pero si podemos exponer la idea fundamental contenida en el artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, que hace un señalamiento de los bienes afectables y al efecto nos señala que "La propiedad de la Federación, de los Estados o de los municipios, serán afectables para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población.

Los terrenos baldíos, nacionales, y, en general, -- los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación, se destinará a constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos -- centros de población ejidal de conformidad con esta Ley. No -- podrán ser objeto de colonización, enajenación a título oneroso o gratuito, ni adquisición por prescripción o información-



de dominio y, sólo podrán destinarse, en la extensión estrictamente indispensable, para fines de interés público y para las obras o servicios públicos de la Federación, de los Estados o de los municipios.

Queda prohibida la colonización de propiedades privadas". (1)

ARTICULO 203.- "Todas las fincas cuyos linderos --- sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir de un lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, serán -- afectables para fines de dotación o ampliación ejidal en los términos de esta Ley". (2)

Por otra parte, en los Artículos subsecuentes nos -- hablan de que para el efecto de que tenga lugar la afectación con fines de dotación, debe fincarse de preferencia en las -- tierras de mejor calidad que se encuentren cerca del núcleo -- solicitante, se señala también que para el caso de que dos -- propiedades se encuentren en igualdad de condiciones en cuanto a calidad, cercanía y afectación, la dotación se fincará -- afectándolas proporcionalmente, de acuerdo a su afectabilidad que deberá determinarse previamente, tomando en cuenta las --

(1) Ley Fed. de Ref. Agraria, Edit, "Limsa" 1973. Art. 204.

(2) Ley Fed. de Ref. Agraria, Edit, "Limsa" 1973. Art. 203.

equivalencias establecidas previamente en el Artículo 250 de la Ley a que nos referimos; sigue señalando dicha Ley que la afectabilidad se determinará sobre la superficie y accesiones existentes en el momento del fallo, con lo que debemos entender que los bienes que finalmente se considerarán Inafectables constituyendo la pequeña propiedad, se determinarán en este momento tomando en consideración tanto las superficies y calidad del terreno, como sus accesiones las cuales pueden ser -- otros terrenos que pertenezcan al mismo propietario, ya para los efectos de la Ley Federal de Reforma Agraria, se considerarán como una sola propiedad los diversos terrenos que pertenezcan a un mismo propietario, aún cuando no formen una solitud topográfica o sea que se encuentren separados.

Resumiendo la exposición hecha con anterioridad, podemos decir que bienes afectables son todos aquellos que rebasan los límites máximos en cuanto a extensión y calidad de la tierra, que la constitución permite y reconoce como derecho fundamental e inviolable, poseer a un sólo individuo.

C). Las Resoluciones Agrarias.- Respecto a las Resoluciones Agrarias la Doctora Martha Chávez, afirma que: "Las Resoluciones en materia agraria se dividen en provisionales, de primera instancia, que se denominan mandamientos y los dictan los Gobernadores de las Entidades Federativas, y en Reso-

luciones Presidenciales definitivas que las dicta el Presidente de la República, en segunda instancia o en instancia única.

No se clasifican en estimatorias o desestimatorias según condenen o absuelvan al demandado porque el demandado no es la parte determinativa del sujeto social; se dividen en positivas y negativas según accedan o nieguen la petición del núcleo de población necesitado o parte actora que es el sujeto principal en el Derecho Social Agrario." (3)

Más adelante señala que no existen sentencias interlocutorias porque no existen incidentes en materia agraria, que solamente encontramos sentencias definitivas que pueden ser Resoluciones Presidenciales, Decretos y Acuerdos; que esta clasificación resulta del interés privado, público o social a que aquéllas atiendan.

Por cuanto al interés público, privado o social a que se atienda en las diversas Resoluciones cabe señalar el concepto que Alvarez Gendín, citado por el Doctor Mendieta y Núñez, expone al decir que "En el concepto de utilidad pública domina la idea de que el bien expropiado se debe dedicar a una obra pública o en todo caso debe pasar a propiedad del Es

(3) Dra. Chávez Martha. El Proceso Social Agrario. Pág. 104.

tado, para destinarse a un uso de utilidad pública o general." (4)

"Cuando obtiene ventajas una determinada clase social por la expropiación de cosas, sin estar afectadas a una obra pública, la denominación de la causa es de interés o utilidad social".

De lo anterior concluimos que una Resolución Presidencial es la que culmina los actos procesales desarrollados ante el Ejecutivo Federal y la Secretaría de la Reforma Agraria, que deciden el fondo del procedimiento en el que se ventila una cuestión de interés social. Así por ejemplo en el caso de dotaciones de tierras a los pueblos que las necesitan o no las tengan en cantidades suficientes para atender a su subsistencia, la desposesión que efectúa el Estado sobre propiedades afectables para llenar las necesidades de una clase social determinada, la clase campesina, la hace para entregar las tierras a los ejidatarios que forman parte de la mencionada clase y no se destinan a una obra de utilidad pública o a un uso general, si no que se destinan para el disfrute de los ejidatarios.

(4) Dr. Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional, Pág. 110.

Cuando se sigue un procedimiento en que se ventila un asunto de interés público, en el que la autoridad agraria solamente selecciona la norma aplicable al caso y las condiciones de este se encuentran predeterminadas en la Ley, entonces su culminación se logra con una sentencia llamada Decreto.

Al resolver sobre un procedimiento en el que interviene una sola parte solicitando una declaración, como es el caso de la inafectabilidad o cualquier caso en que el interés es privado, la Resolución se conoce con el nombre de Acuerdo Presidencial, que es un acto administrativo que por su contenido se clasifica entre los que hacen constar la existencia de un Estado de hecho o de derecho.

En este caso el Estado por medio de la administración "hace constar la existencia de un hecho, de una situación o el cumplimiento de requisitos exigidos por leyes administrativas". (5)

El diccionario de Derecho Privado dice que el vocablo acuerdo procede de las voces latinas ad cor, ad cordis, que significan unidad y que son varias las acepciones que se

(5) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Pág. 135.

le dan, entre otras: "Cuando los que han de ejercer una autoridad o jurisdicción resuelven o determinan sobre lo que han de mandar hacer y han de autorizar después con su firma" y que en derecho, existe como general acepción: Todo aquéllo que da lugar a una Resolución o decisión de personas o Entidad con jurisdicción, de quien depende su otorgamiento o negativa. -- Sin embargo en el lenguaje forense nunca se emplea la voz --- acuerdo como designativa de una Resolución Judicial, puesto - que se usan los términos providencia, autos y sentencias. Don de se emplea la palabra acuerdo como acepción única y exclusivamente de todos sus actos resolutorios es en la esfera administrativa ... "

Tal como dice el diccionario citado, un acuerdo es -- una Resolución con unidad en su redacción, en su contenido, -- así como en lo que se trata de resolver por una Autoridad en el ejercicio de sus funciones.

D). ACUERDO PRESIDENCIAL QUE ORDENA LA INAFACTABILIDAD.- Conforme a lo dispuesto por el Artículo 27 Constitucional Fracción XV y por los Artículos 257 y 345 de la nueva -- Ley Federal de Reforma Agraria, así como los Artículos 21, - 22, 23 y demás relativos del Reglamento de Inafectabilidad - Agrícola y Ganadera, y el Reglamento de Inafectabilidad Agropecuario, los dueños de predios que conforme a la Ley se con

sideren pequeñas propiedades agrícolas, ganaderas o agropecuarias, podrán solicitar la expedición del Certificado de Inafectabilidad correspondiente.

Esto es, se establece esta posibilidad como una facultad para el propietario, como un derecho que puede o no ejercitar y que desde luego es de comprenderse estará interesado en ejercitar puesto que su resultado es un público reconocimiento, un reconocimiento oficial a la calidad de pequeña propiedad que corresponde a determinado predio.

El propietario que desee el reconocimiento oficial de su pequeña propiedad deberá formular la solicitud de Inafectabilidad en la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria de la Entidad Federativa donde se ubique aquélla, expresando en dicha solicitud su nombre, nacionalidad y domicilio; nombre del predio, su ubicación, superficie total, superficies parciales en las diferentes clases de tierras, de acuerdo con las denominaciones que señala el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera; edificios y obras importantes que comprenda; explotación a que se dedique el predio y antecedentes de propiedad. El solicitante deberá acreditar su derecho de propiedad sobre la tierra respectiva o la posesión.

Si el propietario es extranjero acompañará los documentos que acrediten su estancia legal en el país y la autorización

ción para adquirir tierras.

Deberá acompañarse plano del predio firmado por Inge--  
niero responsable, orientado astronómicamente, si es mayor de  
50-00-00 Has., de riego o sus equivalentes, llevando anotadas  
las colindancias, el cuadro de construcción o el rumbo y dis--  
tancia en cada uno de los lados del perímetro dentro del ----  
cual, invariablemente, aparecerán localizadas las superficies  
de las diferentes clases de tierras.

Cuando se trate de predios menores de 50-00-00 Has., -  
pero mayores de 20-00-00 Has., de riego o su equivalente, po--  
drán aceptarse planos que no hayan sido levantados por Inge--  
niero responsable.

Si el predio tiene una superficie igual o menor a:  
20-00-00 Has., de riego o sus equivalentes, se aceptará un --  
simple croquis del mismo, siempre que coincida con la superfi--  
cie señalada por la escritura o documento que acredite la po--  
sesión.

Toda la documentación se presentará por triplicado, la  
Delegación Agraria dara entrada a la solicitud y enviará avi--  
so de iniciación a la Dirección de Planeación y Copias para -  
el Vocal Consultivo, la Dirección de Inafectabilidad Agrico -  
la Ganadera y Agropecuaria, la Comisión Agraria Mixta y el so--  
licitante.



Dentro de los diez días siguientes enviará un Comi-  
sionado a inspeccionar el terreno para constatar los datos se-  
ñalados en la solicitud, cuidando de comprobar las colindan-  
cias y linderos del predio; que el plano este bien levantado,  
de acuerdo con lo antes señalado; la clase de tierras; la cla-  
se de explotación a que este sujeto el predio, aportando cua-  
lesquiera otros datos que puedan servir para resolver el ca--  
so.

Con los datos aportados en el informe de la Inspe-  
cción y los que obren en la Delegación, el Titular de ésta emi-  
tirá su opinión, en la que tratará los siguientes puntos: In-  
forme sobre los documentos aportados por el solicitante; aná-  
lisis del problema agrario para saber si el predio ha sido o-  
podrá ser afectado; señalamiento de linderos y colindancias;-  
la clasificación de tierras y equivalentes, verificando que -  
se trate de una pequeña propiedad y que esté en explotación;-  
fundamento legal de la opinión concediendo o negando la ina--  
fectabilidad.

Integrado el expediente con el informe de la Inspe-  
cción y la opinión del Delegado Agrario, se conservará su tri-  
plicado en el Archivo de la Delegación y se remitirá el origi-  
nal y el duplicado a la Dirección General de Inafectabilidad,  
enviando copia del oficio de remisión a las mismas oficinas -

a las que se giro aviso de iniciación. (6)

Recibidos los expedientes por la Dirección General de Inafectabilidad, los estudiará formulando su dictamen y el correspondiente proyecto de Acuerdo Presidencial para que, en definitiva, el Presidente de la República, si estima que sea dado fiel cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de la materia y Reglamento respectivo, proceda a expedir el Acuerdo correspondiente declarando la Inafectabilidad, Acuerdo en el que se hace mención de los considerandos en que se funde, como se expresa en el ejemplo que enseguida se transcribe:

Acuerdo por el que se declara la Inafectabilidad Agrícola de diversos predios rústicos ubicados en el Estado de México.

Visto para resolver los expedientes de Inafectabilidad Agrícola de diversos predios rústicos que se ubican en el Estado de México; y .

#### C O N S I D E R A N D O

El C. Gobernador Constitucional del Estado de México mediante escrito de fecha 7 de julio de 1975, hace suya la petición que le formularon 450 pequeños propietarios para que

(6) Reglamento de Inafec. Agríc. y Gan. Arts. 21,22,23,24, - 25 y 26.

por su conducto se tramitara ante la Secretaría de la Reforma Agraria la declaratoria de Inafectabilidad y la expedición en consecuencia de sus respectivos Certificados de Inafectabilidad Agrícola para todos y cada uno de los predios que conjuntamente fueron investigados, revisados y supervisados por el personal de la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Estado de México, Dirección General de Catastró del Gobierno de México y Dirección General del Registro Público - de la Propiedad del Estado de México, según se hace constar - en el documento conjunto que firmaron los Titulares de las Dependencias antes citadas para el mejor desarrollo del programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra en el Estado de México.

Que cada uno de los propietarios de los predios que solicitan la declaratoria de Inafectabilidad, comprobaron ante la Secretaría de la Reforma Agraria, sus derechos de propiedad con base en los títulos expedidos por los CC. Jueces - de Primera Instancia del Estado de México, cuyos predios se - ajustan a lo que establece el párrafo segundo de la fracción - XV del Artículo 27 Constitucional.

Que la Dirección General de Inafectabilidad Agríco-la y Ganadera y el Cuerpo Consultivo Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria, hechos los estudios del caso y con ba-

se en la investigación reglamentaria practicada por la Delegación del ramo, llegaron a la conclusión de que no existe acción agraria que señale como afectables los predios en cuestión; que los mismos se encuentran en explotación y que por sus características constituyen pequeñas propiedades.

Que el presente caso quedan satisfechos los requisitos que establecen los Artículos 353 y 354 de la Ley Federal de Reforma Agraria y los predios que pertenecen a cada de los propietarios, no exceden en superficie el límite que señala el artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En mérito de lo anterior, y con fundamento en los preceptos legales invocados y además en lo que disponen los artículos 6, 9, 13, y 22 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, 8o. de la Ley Federal de Reforma Agraria, 2o. transitorio de la citada Ley y 27 de la Constitución Federal de la República, el suscrito Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos tiene a bien dictar el siguiente:

#### A C U E R D O

1.- Se declaran inafectables para los efectos de dotación, ampliación o creación de Nuevos Centros de Población Ejidal 480 predios ubicados en diversos Municipios del Estado de México y que pertenecen a 450 pequeños propietarios según se especifica.

2.- Quedando expresamente entendido que si los beneficiarios poseen, o adquieren en propiedad otras superficies - que sumadas a las que aquí se consideran individualmente rebasen el límite que la Ley señala como inafectable, los excedentes que resulten podrán ser destinados a satisfacer necesidades agrarias. Será también causa de cancelación de los certificados de inafectabilidad agrícola a que este Acuerdo se refiere el hecho de que sus Titulares autoricen, induzcan o permitan o personalmente siembren, cultiven o cosechen en su predio marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

3.- Expidánse los Certificados de Inafectabilidad correspondientes.

4.- Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, inscribáse en el Registro Agrario Nacional.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal a los 15 días, del mes de julio de 1975. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Luis Echeverría Álvarez; Rúbrica.- Cúmplase: El Secretario de la Reforma Agraria, Augusto Gómez Villanueva.- Rúbrica.

E). EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD

1.- Su Naturaleza Jurídica: Debe considerarse que el Certificado de Inafectabilidad ya sea Agrícola, Ganadero o el Agropecuario a que se refiere la Ley Federal de Reforma -- Agraria en vigor, es fundamentalmente un medio de prueba.

Por tanto cabe señalar algunos datos con relación a lo que son las pruebas.

Jurídicamente la prueba significa dos nociones muy distintas. La primera es sustantiva y gramaticalmente debier utilizarse el mismo sustantivo. En cambio, la segunda es procesal y se refiere a la acción, al acto, por lo que sería pertinente denominarla, con el verbo probar.

Prueba es siempre constancia, objeción. Es un dato del conocimiento, es un apoyo al juicio.

Probar es una actividad, es un llevar a la presencia del sujeto la prueba, es hacer convicción. (7)

En el diccionario de Derecho Privado (8) encontramos la siguiente explicación: "Prueba procede del latín "probare", acción y efecto de probar. Razón argumento, instrumento u otro medio con que se pretende mostrar y hacer patente - la verdad o falsedad de una cosa. Justificación de la verdad---

(7) Briseño Sierra H. Categorías Institucionales del Proc. - Pág. 292.

(8) Diccionario de Derecho Privado. Pág. 190.

dad de los hechos controvertidos en juicio, hecho por los medios que autoriza y reconoce como eficaces la Ley".

"Probar consiste en evidenciar la verdad o falsedad de un Juicio o la existencia o inexistencia de un hecho".

En sentido diverso, el sustantivo prueba significa todo aquello que puede servir para lograr la evidencia mencionada. (9)

Para la clasificación de las pruebas propiamente dichas se han seguido, generalmente, los criterios siguientes: La naturaleza del proceso, el grado de eficiencia, los modos de observación y percepción, la función lógica que provocan y el tiempo en que se produzcan.

En atención a la naturaleza del proceso puede ser la prueba penal o civil.

Por el grado de convicción que produzcan en el Juez, se ha dividido en plena y semiplena.

Se llama prueba plena la que por si misma obliga al Juez a tener por probado el hecho a que ella se refiere. La semiplena o incompleta no basta por si sola para producir ese efecto y necesita unirse a otras para ello.

Por los modos de observación y percepción pueden --

(9) Pallares Eduardo. Derecho Procesal Civil. Pág. 371.

ser directas o indirectas. Se llaman directas, cuando por -- ellas sin interferencias de ninguna clase demuestra la reali-  
dad o certeza de los hechos; e indirectas cuando sirven para-  
demostrar la verdad de un hecho pero recayendo en o por media  
ción de otros con el que aquél esta íntimamente relacionado.

Se califican de reales las pruebas cuando el conoci-  
miento se adquiere por la inspección o análisis de un hecho -  
material; personales si conducen a la certeza mediante el tes-  
timonio humano.

Con relación al tiempo en que se produce la prueba,  
ésta se divide en simple o constituida (En el proceso) y pre-  
constituida (Con anterioridad al proceso).

Moreno Cora reserva el nombre de pruebas precon-  
stituidas para aquellos actos o documentos que han tenido por --  
objeto hacer cierto el hecho en la previsión de que llegaría-  
alguna vez a dudarse, ya acerca de su existencia o de las --  
circunstancias esenciales que en el concurrieron, ya sea que-  
se haya procedido así por que la Ley lo tenga ordenado o por-  
que los interesados lo hayan querido, ya sea que la Ley se en-  
cargue de la conservación de la prueba o no.

En este sentido se considera como prueba preconsti-  
tuida todo documento público o privado que verificado antes -  
del Juicio tenga por objeto precaver el litigio o determinar,



con claridad y precisión, los hechos que en él puedan ponerse en duda.

Precisamente dentro de esta última clasificación -- queda comprendido el Certificado de Inafectabilidad como prueba preconstituida puesto que se solicita su expedición, por el interesado, y se expide, por la Autoridad competente con la finalidad de dejar previamente establecido, que un predio determinado es auténtica pequeña propiedad, para el caso de que vaya hacer formulada una solicitud de dotación ejidal o de ampliación de ejidos o creación de nuevos centros de población con relación a él, y en tal caso se deseche tal petición.

En virtud de todo lo antes expuesto, considero que el Certificado de Inafectabilidad es una prueba preconstituida y contenida en un documento público, derivado de un Acuerdo Presidencial, que se expide a favor del poseedor o propietario de un predio que reúne los requisitos legales para ser considerado como "Pequeña Propiedad", y cuya finalidad es la de garantizar que dicho predio no será afectado por procedimientos de dotación o ampliación de ejidos o creación de Nuevos Centros de Población.

## 2.- EXPEDICION DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.

Formulado y firmado el Acuerdo Presidencial declarando la inafectabilidad de un predio y acordada su publicación

ción en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico-Oficial de la Entidad Federativa correspondiente, procede la expedición del respectivo Certificado de Inafectabilidad, que servirá a su tenedor para demostrar ante cualquier posible trámite de afectación que pretendiera comprender su propiedad, que ésta deberá quedar excluida por haber demostrado ante las Autoridades Agrarias, y, por su parte haber reconocido éstas, que el predio en cuestión satisface los requisitos que la Ley señala para considerarlo pequeña propiedad, razón por la que debe permanecer intocable, de conformidad con lo establecido por el Artículo 27 de la Constitución Federal de la República Mexicana.

"Hecha la publicación del Acuerdo correspondiente, la Dirección General de Inafectabilidad la remitirá a la Dirección de Derechos Agrarios, para los efectos de inscripción del Acuerdo Presidencial y del Certificado de Inafectabilidad, en su caso". (10)

"Hecha la inscripción señalada en el Artículo anterior la Dirección de Derechos Agrarios, devolverá al propietario o a su representante legal los documentos o posesión del predio y el plano, en los cuales anotará los datos de la ins-

(10) Reglamento de Inafec. Agric. y Gan. Artículo 29

cripción. El Certificado respectivo se enviará a la Dirección General de Inafectabilidad para que esta lo entregue directamente al interesado o en su defecto lo remita a la Delegación respectiva, para el mismo fin". (11)

### C A P I T U L O    I I I

#### I N C I S O S .

- A).- El Certificado de Inafectabilidad Agrícola.
- B).- El Certificado de Inafectabilidad Ganadera.
- C).- El Certificado de Inafectabilidad Agropecuario.
- D).- Las Nulidades en Derecho Agrario.
- E).- Causas de Nulidad y Cancelación de los Certificados de Inafectabilidad.

A). El certificado de inafectabilidad agrícola.-- La Constitución General de la República, a partir de la Reforma de 1946, en la Fracción XV de su Artículo 27, determinó la extensión de la pequeña propiedad agrícola considerando como tal "A la que no exceda de 100-00-00 Has., de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación". Para los efectos de las equivalencias a que se refiere dicho Artículo, señaló que 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.

Respecto al cultivo a que se dediquen relacionado con su extensión, se considera también pequeña propiedad en la misma disposición constitucional a las superficies que no excedan de 150-00-00 Has., cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de 300-00-00 Has., en explotación cuando se dediquen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, en su Artículo 5o. explica cómo deben computarse las diversas calidades de tierras y, al efecto, señala que se con-

siderarán como tierras de riego aquéllas que en virtud de -- obras artificiales dispongan de aguas suficientes para sostener, de modo permanente, los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial; que se considerarán como tierras de humedad, aquéllas que, por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la re-- gión, suministran a las plantas humedad suficiente para el-- desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias.

Se considerarán como tierras de temporal, según la disposición legal, aquéllas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo, - provenga directa y exclusivamente de la precipitación plu--- vial.

Se consideran tierras susceptibles de cultivo las- que, no estando dedicadas a ese objeto, ofrezcan condiciones apropiadas para hacer costeable su explotación agrícola. -- Las tierras de monte o agostadero que se encuentren en ese - caso serán equivalentes a las de temporal.

Quienes sean propietarios o poseedores de predios- rústicos cuya extensión y calidad quede comprendida en las - condiciones anteriormente señaladas pueden solicitar u obte- ner declaración de inafectabilidad y por consiguiente la ex-

pedición del Certificado de Inafectabilidad agrícola respectivo.

Cabe señalar que, por disposición constitucional, la pequeña propiedad agrícola debe estar permanentemente en explotación, para que opere la protección que a su favor se establece.

Esta misma disposición se reproduce en la nueva -- Ley Federal de Reforma Agraria, la que en su Artículo 251 se ñala que se entiende que la propiedad agrícola no podrá permanecer sin explotación por mas de dos años consecutivos a - menos que existan causas de fuerza mayor que lo impidan ---- transitoriamente, ya sea en forma parcial o total.

Por otra parte se establece a favor de los propietarios de los predios afectables, la facultad de escoger la localización que dentro de sus terrenos deba tener la pequeña propiedad, lo que debe hacer el propietario dentro de los ciento veinte dias siguientes a la iniciación del procedimiento en primera instancia, de dotación de tierras.

Ya anteriormente comentamos que esta disposición - de la legislación agraria existe con la finalidad de fomen-- tar inversiones para el mejoramiento de la agricultura toda-- vez que el propietario pueda tener la confianza de que se le harán afectaciones indebidas en la extensión comprendidas en

los límites de los establecido como pequeña propiedad.

También, con el objeto de alentar el desarrollo de la iniciativa individual el beneficio del mejoramiento de -- las condiciones de cultivo de la tierra, se a establecido -- que una vez que haya sido determinada la pequeña propiedad, -- ya sea por que en virtud de una Resolución Agraria una extensión haya quedado reducida a la propiedad inafectable o por-- que a solicitud del propietario se haya hecho la correspon-- diente declaración de inafectabilidad; no se tomarán en cuenta para los efectos de afectaciones posteriores, los cambios favorables que en la calidad de las tierras se hayan operado en virtud de obras de irrigación, drenaje, o cualquier otro-- procedimiento, siempre que se cumpla con los siguientes re-- quisitos:

Que el mejoramiento de la calidad de las tierras - se deba a la iniciativa del propietario y se haya consumado-- después de la Resolución Agraria, de la localización de la - superficie inafectable o de la declaratoria de inafectabili-- dad correspondiente.

Que la propiedad o posesión se encuentre en explo-- tación permanente y se le haya expedido el Certificado de -- Inafectabilidad.

Que el propietario no tenga otra extensión de tie-



rras que sumadas a la superficie amparada con el Certificado de Inafectabilidad exceda los límites de la pequeña propiedad, que establece el Artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Con relación a esta condición que se encuentra establecida en la Ley de la materia, opinó que más congruente que con la finalidad que se persigue, debía seguirse fomentando y protegiendo el mejoramiento de las tierras consideradas inafectables y afectarse las que por otra parte poseyera el mismo propietario en la medida que sumadas a aquellas rebasen los límites establecidos en la Ley como pequeña propiedad.

Otro requisito que se señala para que una propiedad inafectable mayor de cien hectáreas, cuyas tierras son mejoradas, siga teniendo esa categoría a pesar de que cambie la calificación que normalmente le correspondería, es que de aviso a la Secretaría de la Reforma Agraria y al Registro Agrario Nacional de la iniciación y conclusión de las obras de mejoramiento, presentando los planos, proyectos o documentos que fueren necesarios.

El Registro Agrarios Nacional anotará la nueva clasificación de las tierras de la propiedad inafectable y expedirá, a solicitud y a costa de los interesados, las constan-

cias correspondientes. (1)

B). Certificado de Inafectabilidad Ganadera.- Las inafectabilidades ganaderas se otorgan a los propietarios -- que destinan su propiedad a la producción, crianza, engorda o mejoramiento de ganado mayor bobino, equino, asnal, o mular y ganado menor ovino, caprino y porcino, si la extensión de dichas propiedades no excede de la necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

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 correspondiente, 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 forraje ra de los pastos para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topograficos climatológicos y pluviométricos. (2)

Se considerarán como terrenos de agostadero aquellos que por precipitación pluvial, topografía y calidad pro

(1) Ley Fed. de Ref. Agraria. Art. 256.

(2) Ley Federal de Ref. Agraria Art. 259.

duzcan en forma natural o cultivada, pastos que sirvan para alimento del ganado. Las circunstancias de que la producción forrajera sea reforzada con siembra de pastos, no la excluye de la clase de agostadero.

Son de buena calidad las tierras de agostadero cuya capacidad forrajera o superficie necesaria para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor no exceda de diez hectáreas. Los agostaderos en terrenos áridos son aquéllos en donde son necesarias más de diez hectáreas para sostenimiento de una cabeza de ganado mayor.

Para la determinación de la capacidad forrajera de las tierras de agostadero, se estima que la superficie necesaria para una cabeza de ganado vacuno es la misma que se necesita para alimentar cinco cabezas de ganado menor; pero -- tratandose de ganado equino, en la superficie que se puede -- alimentar una cabeza de este ganado, pueden sostenerse siete cabezas de ganado menor. (3)

Al igual que en el caso de la pequeña propiedad -- agrícola cuando en una pequeña propiedad ganadera, a la -- cual se ha expedido el Certificado de Inafectabilidad, se -- mejore la calidad de las tierras para la explotación ganade-

(3) Reglamento de Inafec. Agric. y Gan. Art. 50. Frac. V.

ra, mediante obras ejecutadas por el propietario de la tierra no podrá ser objeto de reclasificación para el efecto de ---- afectaciones Agrarias, aunque se rebasen los máximos de la pequeña propiedad ganadera señalados por la Constitución Federal de la República. El procedimiento para trámitar el cambio de calidad en las inafectabilidades ganaderas, en el mismo -- que el señalado para las inafectabilidades agrícolas.

El interesado de un certificado de inafectabilidad ganadero, como ya hemos señalado, debe dedicar su pequeña propiedad a la explotación de la ganadería en cualquiera de los órdenes anteriormente citados; la negociación ganadera debe -- constituir una unidad bajo dirección única, sea que sus terrenos tengan o no solución de continuidad; pero en todo caso -- las partes deberán encontrarse ubicadas de tal manera que pueda hacerse una explotación racional de los terrenos. Por otra parte, los terrenos y el ganado deben pertenecer legalmente -- al solicitante, como propietario o poseedor, en los términos de los artículos 13o. y 14o. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera y, además, deben guardar dicho estado cuando menos con seis meses de anticipación a la presentación de la solicitud.

El trámite de las solicitudes de Inafectabilidad Ganadera es igual al de la inafectabilidad de la pequeña propie

dad agrícola; debiéndose acompañarse constancias expedidas por la Autoridad Municipal correspondiente que acrediten la antigüedad de la explotación y la fecha de registro de la marca o el fierro de herrar.

C). El Certificado de Inafectabilidad Agropecuario.- Fue creado por Decreto de fecha 2 de Septiembre de 1973 y publicado en el Diario oficial de la Federación de fecha 21 de septiembre del mismo año, determinó la posibilidad de la explotación mixta de un predio rústico, dedicando parte a la agricultura encaminada a la producción de forrajes que sirvan para la alimentación del ganado que se tenga en el resto del citado predio.

Y para garantizar la tenencia de una propiedad de esta naturaleza crea nuevo tipo de inafectabilidad y certificado, llamados agropecuarios.

Este tipo de inafectabilidad no está determinado -- por el Artículo 27 Constitucional, pues en el mismo sólo se hace mención a la propiedad Inafectable agrícola o ganadera, estableciendo una disyuntiva entre ambas y al hablar la Ley Federal de Reforma Agraria, de Inafectabilidad Agropecuaria -- no está reglamentando una disposición Constitucional sino que crea una nueva figura, de ahí que resulte inconstitucional la disposición legal secundaria.

Sin embargo, dada la necesidad de favorecer el desa

rrollo de la Ganadería intensiva frente a la extensiva que a la fecha se ha venido practicando, se justifica que se promueva la Reforma Constitucional correspondiente para que esta -- nueva Institución de la Inafectabilidad Agropecuaria sea Jurídicamente inobjetable.

La finalidad esencial de la Institución de la pequeña propiedad Agropecuaria, es la práctica de la ganadería intensiva. Debemos entender que la pequeña propiedad agropecuaria ha sido instituida para la práctica, fomento y tecnificación de una ganadería de este tipo.

Así lo consideran las Autoridades Agrarias, el Legislador de la Ley Federal De Reforma Agraria y también los ganaderos del País, quienes dirigiéndose a la máxima Autoridad Agraria le expresaron, entre otros conceptos, que la inafectabilidad agropecuaria constituye una gran medida de gran trascendencia para el desarrollo económico y social de México, que finca bases de seguridad Jurídica y que crea incentivos económicos para el pleno desarrollo de la pequeña propiedad ganadera, que al mismo tiempo que reafirma las garantías a -- aquélla, no lesiona el régimen ejidal o comunal.

También expresa que la Inafectabilidad Ganadera promoverá la mayor afluencia de crédito privado y oficial hacia el campo; propiciará la creación de nuevas fuentes de trabajo,

la mejor aplicación de la ciencia y la técnica en las actividades pecuarias y consecuentemente el incremento en la producción.

Señalan también que la medida en que las unidades - de explotación ganadera, sean autosuficientes en la producción de sus forrajes y alimentos, contribuirán en forma definitiva a aumentar los granos para el consumo humano procedentes de las explotaciones agrícolas.

En razón de todo lo anteriormente expuesto, la inafectabilidad agropecuaria debe dar, otorgarle a su titular, - amplia seguridad Jurídica respecto, a la extensión del predio agropecuario, para evitar el freno de capital y técnica en el desarrollo de la ganadería intensiva.

La Ley Federal de Reforma Agraria, determina que el Certificado de Inafectabilidad Agropecuaria, se otorgará a -- quienes integren unidades en que se conviene la producción de plantas forrajeras con la ganadería, una vez que se hubiere - fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente de tierras de agostadero de conformidad con lo establecido -- por el Artículo 260 de la Ley de la materia.

Los titulares de Inafectabilidad Ganadera, cuyos -- predios comprendan total o parcialmente terrenos susceptibles de aprovechamiento agrícola y pretendan integrarlos a la pro-

ducción de plantas forrajeras, podrán trámitar el Certificado de Inafectabilidad agropecuaria.

Cuando se trate de terrenos de agostadero que por trabajos de sus propietarios, hayan cambiado la calidad de los mismos y se dediquen en todo o en parte a la producción de forrajes, conservarán su calidad Inafectable.

También señala la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, que en todo caso la producción agrícola deberá destinarse exclusivamente para consumo del ganado de la finca, y para el caso de que no se cumpla con esta disposición y se comercie con la producción agrícola de un predio agropecuario, se establece una severa sanción consistente en que la propiedad en su extensión considerada como agropecuaria dejará de ser inafectable, se reducirá al límite de la pequeña propiedad agrícola y el resto se aplicará a la satisfacción de necesidades agrarias.

Sin embargo, establece la salvedad de permitir que el ganadero comercie con los excedentes agrícolas producidos en el predio agropecuario, cuando se siga conservando el ganado que señala el respectivo certificado.

El hecho de que lleguen a existir excedentes de forrajes después de alimentar adecuadamente al número de cabezas de ganado que pueden mantenerse en un predio, según los -



estudios que hayan servido de base para la expedición de un certificado agropecuario, es revelador de la laboriosidad del propietario y de los buenos resultados de una explotación intensiva que es prudente garantizar y apoyar, por lo tanto lejos de orillar a que se desperdicien tales excedentes es lógico pensar que debe propiciarse su correcta utilización aún fuera del predio productor.

Para la determinación de la pequeña propiedad inafectable agropecuaria, se señalará la propiedad que se considere agrícola de acuerdo con los límites y equivalencias que señala la Ley, estableciéndose que porcentaje del total de la inafectabilidad represente y el resto, hasta completar el ciento por ciento, se fijará de acuerdo con los límites y equivalencias que se señalan para la propiedad ganadera, con base en los estudios técnicos de campo que realice en cada caso la Delegación Agraria de la Entidad Federativa correspondiente, los que a su vez se basarán en los de la Secretaría de Agricultura y Ganadería que realice por regiones y también en cada caso.

Definidos los límites de la propiedad agropecuaria en caso de haber excedentes de tierras se destinarán a satisfacer necesidades agrarias.

No deberán declararse inafectables para fines gana-

deros, ni se clasificarán como terrenos de agostadero, los -- predios poblados de bosques maderables o en proceso de recupe ración forestal. Se impide de esta manera que so pretexto de la ganadería lleguen a declararse como inafectables grandes - superficies de bosques.

D). Las Nulidades en Derecho Agrario.- "La teoría- de las nulidades tiene una amplia trayectoria histórica; surge en el antiguo Derecho Romano que reguló dos tipos de nulidad: la civil, que operaba de pleno derecho, y la pretoriana, que requería de una acción judicial y de una sentencia declarativa, dando origen a la tesis dualista o tradicional.

El sistema Jurídico Mexicano básicamente ha adoptado la teoría tripartita y las ideas de Julián Bonnecase, caracterizando a la inexistencia, a la nulidad absoluta y la nulidad relativa, en los siguientes términos:

En la inexistencia el acto jurídico no produce efecto legal alguno, ni desaparece por prescripción o confirmación; cualquier interesado puede invocarlo y no requiere ser declarado judicialmente. La nulidad absoluta, generalmente, no impide que el acto produzca provisionalmente efectos, los cuales son destruidos retroactivamente por mandamiento de autoridad investida de jurisdicción; no es susceptible de desaparecer ni por confirmación ni por prescripción y todo interesado

puede prevalerse de ella.

En la nulidad relativa el acto jurídico produce todos sus efectos legales provisionalmente, en tanto no se dicta resolución de autoridad que destruya en forma retroactiva el acto; sólo puede ser invocada por la persona en cuyo favor se otorga; es susceptible de desaparecer por confirmación o por prescripción.

La teoría de las nulidades en materia agraria, aun cuando substancialmente se rige por los postulados que en la materia informan todo nuestro sistema legislativo, presenta evidentes rasgos excepcionales, basados en los principios que conforman la estructura del Derecho Agrario Mexicano, como son el preponderante interés social de sus instituciones, su carácter tutelar y reivindicatorio; por ello, independiente-- mente de las hipótesis que contemplan las reglas generales -- en materia de inexistencia y nulidad, el Derecho Agrario establece nuevos casos fundados en razones de eminente interés social.

La Ley Federal de Reforma Agraria distingue con toda precisión, entre inexistencia y nulidad jurídica. Cada uno de los procedimientos de nulidad tiene específicamente determinada su esfera de acción y la secuela procesal. Se inician de oficio o a petición de parte y se tramitan ya por la Comisión Agraria Mixta o bien por la Secretaría de la Reforma ---

Agraria, según el caso, respetando en todos ellos las garantías que consagran los artículos 14 y 16 Constitucionales y reservando la resolución definitiva, según proceda, para el C. Presidente de la República o para las Comisiones Agrarias-Mixtas. Ningún caso de inexistencia se contempla en los procedimientos de nulidad regulada por la Ley porque no requiere declaración de autoridad". (4)

E). Causas de Nulidad y Cancelación de los Certificados de Inafectabilidad.- Estimo que cuando la Ley Federal de Reforma Agraria que en rúbros del capítulo sexto, del título quinto, del libro quinto, menciona la cancelación de los certificados de inafectabilidad, señalando las causas que la originan, se está refiriendo a una auténtica revocación del Acuerdo Presidencial que determinó la inafectabilidad y como consecuencia de ello la cancelación del certificado de él derivado.

Analizando las causas de cancelación o nulidad que la Ley Federal de Reforma Agraria, señala en su artículo 418, encontramos que ninguna de las tres se refiere a casos de nulidad puesto que no se hace mención a circunstancias en que exista un vicio de origen en la emisión del Acuerdo Presidencial y la expedición del Certificado respectivo, sino que los

(4) Ley Fed. de Ref. Agra. Lemus Garcia, Raul. Edit. "Limsa" Pág. 430.

tres casos señalados por la Ley se están refiriendo, para la extensión del acuerdo y del certificado, a motivos supervenientes, es decir posteriormente al origen de dicho acto administrativo, por lo que nos encontramos en todo caso ante situaciones de revocación y no de nulidad.

La Fracción I del Artículo 418 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala como causal de cancelación del certificado de Inafectabilidad, que repito debe ser de revocación -- del Acuerdo Presidencial, el hecho de que el Titular de un -- Certificado de Inafectabilidad Agrícola, Ganadera o Agropecuario, adquiera extensiones que sumadas a las que ampara el certificado respectivo, rebasen la superficie señalada como máximo inafectable, de acuerdo con las equivalencias del Artículo 250 de la Ley de la materia.

Drástica en exceso, y sin apoyo en la lógica jurídica, me parece esta medida y el Ejecutivo Federal, seguramente así lo ha entendido puesto que en diversas Resoluciones previene al pequeño propietario al dictar el Acuerdo que reconote a una pequeña propiedad, que en caso de adquirir tierras que sumadas a las que ampara el Certificado en cuestión, exceda a los límites establecidos como pequeña propiedad, los excedentes serán destinados a satisfacer necesidades agrarias y de ninguna manera previene al beneficiario del Certificado con -

la cancelación del mismo, para el caso de que se presente la circunstancia antes mencionada.

El criterio que sustenta el Ejecutivo Federal, en las Resoluciones que ha dictado, y con base en la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, es a todas luces más congruente con la disposición Constitucional, que establece el respeto a la pequeña propiedad y que de ninguna manera señala que ésta dejará de ser respetada en caso de que el Titular de la misma adquiriera extensiones mayores a los límites legales. De acuerdo con la Carta Magna las extensiones que excedan a la pequeña propiedad, deberán ser afectadas simple y llanamente, sin que tenga que desampararse a la pequeña propiedad.

Si por ejemplo, se adquirieron en exceso al límite legal diez hectáreas, esa superficie será afectable desde luego, pero esto nada tiene que ver con la validéz del Certificado de Inafectabilidad respectivo.

Sin embargo, respecto a lo señalado en la Fracción I del Artículo 418 de la citada Ley, pueden presentarse diversas variantes:

A). Una es el caso que hemos señalado, en el que un pequeño propietario adquiere tierras que sumadas a las que ampara el Certificado de Inafectabilidad que posee, rebasa -- los límites de la pequeña propiedad, sin que las dichas tie--

rras nuevas esten amparadas por otro certificado de inafectabilidad, y al respecto ya he señalado mi opinión.

B). Otra variante que puede presentarse es la de que un pequeño propietario posea un predio amparado por certificado de inafectabilidad y adquiriera otro u otros igualmente amparados por certificados de inafectabilidad y que sumados con el primero excedan los límites que la Ley establece a la pequeña propiedad.

En este caso considero que debe subsistir el primer certificado que se haya expedido amparando un predio o predios, cuyas extensiones sumadas no rebasen la pequeña propiedad y los que amparen las superficies excedentes a los límites de la pequeña propiedad, deberán cancelarse mediante el Acuerdo de revocación correspondiente en virtud de que su subsistencia contraviene a una disposición de orden público, quedando por tanto las extensiones amparadas por estos certificados que se cancelan, sujetas a afectaciones agrarias.

C). Puede darse el caso de que un pequeño propietario, cuyo predio está amparado por un certificado de Inafectabilidad se vea constreñido a adquirir por un medio distinto a la compra-venta (Adjudicación en un remate, dación en pago, sucesión, etc.) un predio que sumado al que posee exceda los límites de la pequeña propiedad.

Considero que la legislación debe contemplar estas circunstancias y otorgue a los interesados un plazo que la -- misma Ley fije para resolver la situación irregular en que se coloquen, bajo pena de afectación de los excedentes en caso - de no deshacerse de los mismos dentro del término fijado.

De no otorgar esta posibilidad a los pequeños pro-- pietarios como sucede con la actual Ley, en forma indevida se está restringiendo el aservo de los derechos que como persona le corresponde al pequeño propietario.

Por ejemplo, un individuo A, pequeño propietario cu yo predio de noventa y seis hectáreas esta amparado con un -- Certificado de Inafectabilidad, es acreedor de B, cuyo único bien es un predio rústico. Dada la morosidad de B para pagar su adeudo, A se ve en la necesidad de promover juicio en su - contra llegando al caso de embargar el único bien de valor que B posee y que por tanto es lo único con lo que A puede garantizar el pago de su crédito. Se procede en su oportunidad al remate y no hay quien adquiera el predio en cuestión, por lo que A se encuentra en la necesidad, para cobrar el adeudo en su favor, de que se adjudique el bien embargado; pero automáticamente estará cayendo en una de las causales de cancelación que señala el Artículo 418 de la Ley Federal de Reforma Agraria y para no caer en ella debería dejar de cobrar su crédito,



lo que no me parece nada equitativo, siendo la equidad un --- principio fundamental de derecho.

La Fracción segunda del Artículo 418 de la Ley Federal de Reforma Agraria, señala como causal de cancelación del Certificado de Inafectabilidad, el hecho de que la pequeña - propiedad no se explote durante dos años consecutivos, salvo- que medien causas de fuerza mayor.

La propia Constitución por la Reforma que se le hizo en el año 1934, determinó como condición para que se excluyera de afectaciones agrarias a la pequeña propiedad, la de - que estuviera en explotación, lo que vino a presentar una nueva complicación por impresión de conceptos acerca de lo que debía entenderse por falta de explotación de la tierra; y en este caso la Ley Federal de Reforma Agraria en su Artículo -- 251 vino a señalar que debe entenderse por tal situación, la - falta de explotación de la tierra durante dos años consecutivos, haciendo la salvedad de los casos en que se presenten -- causa de fuerza mayor, es decir, que salgan de la posibilidad de control del pequeño propietario.

Dada la función Social que a la propiedad de la tierra atribuye la Constitución, se a venido considerando justificadamente esta disposición que tiende a que en beneficio de la colectividad, la pequeña propiedad no permanezca ociosa si

no en explotación, para la producción de satisfactores que demanda dicha colectividad.

Sin embargo cabe hacer algunas consideraciones:

Si los principios rectores de la Reforma Agraria y las normas que establecen las bases legales de la misma, como medidas de distribución equitativa y conveniente de la tierra, determinaron la reconstitución y creación de los ejidos, también debe tomarse en cuenta que determinaron el respeto y desarrollo de la pequeña propiedad agrícola.

No se perciben en los principios rectores de la Reforma Agraria, que debe entenderse hacia la sola implantación de la propiedad ejidal, sustituyendo con ello a la propiedad privada, y si eso es así, no deben permanecer disposiciones -- cuya aplicación indiscriminada daría lugar a una paulatina -- sustitución de la propiedad privada por la ejidal.

Si tomamos en consideración que el fin último de la Reforma Agraria es buscar el mejoramiento, al máximo posible, del nivel de vida de los campesinos como condición para lograr el mejoramiento general de la Nación, debe buscarse llegar a alcanzar esta finalidad con medidas, a la par que justas, realistas, de tal modo que efectivamente hagan que se dignifiquen la existencia de los campesinos y se supere el desarrollo del país.

Por lo tanto, si se consideró y se considera útil -

y necesaria la subsistencia y desarrollo de la pequeña propiedad debe necesariamente la legislación procurar esa subsistencia y ese desarrollo, dictando desde luego las disposiciones necesarias para obligar a la constante explotación de la tierra, dado el supremo interés de la Sociedad en la producción que derive de la misma.

A este respecto me parecen mas adecuadas las disposiciones de la Ley de tierras ociosas, con las modificaciones que hagan más eficaz su aplicación, y no la amenaza y sobre todo el cumplimiento de la medida señalada por la Ley Federal de Reforma Agraria quedando desamparada la pequeña propiedad, y dejándola sujeta a afectaciones agrarias, puesto que hay que tomar en cuenta que son muy variadas las circunstancias que, no siendo de fuerza mayor, pueden hacer que la tierra permanezca sin explotación, inclusive por negligencia del propietario, pero no obstante que fuera por esta causa, no es equitativo ni beneficia a la económica general del país que una familia campesina se vea privada de su patrimonio o al menos -- vea amenazado éste, por la negligencia del jefe de esa familia. Para este caso, tratándose de ejidatarios, la Ley Federal de Reforma Agraria es más consecuente al transmitir los derechos sobre una parcela que su titular pierde por negligencia, a los sucesores señalados en el título agrario.

La Fracción tercera del Artículo 418 que a la par - venimos comentando, señala que, tratándose de una inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria, cuando se dedique la propiedad a un fin distinto al señalado en el certificado reg pectivo, debe buscarse la cancelación del mismo previo el --- acuerdo de revocación correspondiente, mediante procedimiento enunciado por la Ley de la materia.

Para este caso estimo que también tiene aplicación- lo dispuesto en el quinto párrafo del Artículo 258 de la Ley- que comentamos, que establece que, cuando la producción agrícola de la pequeña propiedad agropecuaria se destine al comerci o, lo que equivale a darle a la propiedad amparada por el - Certificado agropecuario una finalidad distinta a la que se - le señaló, se determinará la propiedad exclusivamente agrícola y el resto se destinará a satisfacer necesidades agrarias- como lo establece la Ley.

Debe deducirse que para este caso, se promoverá la- expedición de un acuerdo que revoque el que con anterioridad- determinó la inafectabilidad agropecuaria y en su lugar determi nar la agrícola exclusivamente.

Hace falta que la Ley considere el caso de las pro- piedades inafectables destinadas a los llamados "Cultivos va- liosos", cuando estos dejen de hacerse en dicha propiedad y -

considero que aquí procedería darle el mismo tratamiento que se señalo en el párrafo anterior.

Por último, aunque el rúbro del capítulo sexto del título quinto del libro quinto de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria que venimos estudiando, menciona la nulidad de los certificados de inafectabilidad y después en la enumeración que hace el Artículo 418 de los casos en que puede originarse la cancelación no se ve ningún caso de nulidad, creo que esta circunstancia puede presentarse cuando en forma viciada (por datos erroneos o por soborno, por ejemplo), se haya expedido un certificado de inafectabilidad amparando una propiedad que se demuestre excede a los límites legales previamente establecidos. En estas circunstancias si se está ante un caso de nulidad, la que desde luego es absoluta por tratarse de un acto surgido en contraversión a una disposición de orden público.

ESTADISTICAS DE LOS CERTIFICADOS  
DE INAFECTABILIDAD ENTREGADOS EN  
EL PRESENTE SEXENIO.

CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA.

ACTO ATRIBUO.	CERTIFICADOS FIRMADOS POR EL LIC. DIAZ ORDAZ.	SUPERFICIE.	CERTIFICADOS FIRMADOS POR EL LIC. SCHREVERIA.	SUPERFICIE.
VERACRUZ, VER. 6 de Enero de 1971.	17	639-00-00 Haq.		
CHIHUAHUA, CHIH. 18 de Abril de 1971.	12	2,441-00-00 "		
CONFERENCIACION DE LA PRESIENA INOPIEDAD. Agoito de 1971.			226	35,164-00-00 Haq.
VERACRUZ, VER. 6 de Enero de 1972.	21	2,400-71-43		
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRICOLAS Y COLONIZACION. Enero de 1972.	370	41,557-70-03	111	10,961-48-14 "
LOS PINOS. 12 de Junio de 1972.	715	52,646-74-50	96	17,770-31-40 "
VERACRUZ, VER. 2 de Marzo de 1973.	9	884-23-68		
LOS PINOS. 2 de Marzo de 1973.	215	15,897-19-36.66	23	3,408-70-47 "
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRICOLAS Y COLONIZACION. Abril de 1973.				227-00-00 "

CERTIFICADOS AGRICOLAS.

	CERTIFICADOS FIRMADOS POR EL LIC. DIAZ ORDAZ.	SUPERFICIE.	CERTIFICADOS FIRMADOS POR EL LIC. ECHEVERRIA.	SUPERFICIE
BELLAS ARTES. 9 de Agosto de 1973.	340	35,074-84-77 Ha.	798	20-298-51-15 Ha.
EDO. DE MEXICO. 24 de Septiembre de 1974.			4,621	8,702-67-03
AYLA HERDOSA, TAB. 12 de Mayo de 1974.			1,375	26,120-29-61
VERACRUZ, VER. 6 de Enero de 1975.			67	3,550-79-67
ZACATECAS, ZAC. 7 de Febrero de 1975.			1,709	25,593-40-30
MONTELLA, MICH. 9 de Febrero de 1975.			10	356-81-25

TOTAL CERTIFICADOS 1,699 TOTAL HECTAREAS 151,541-43-77.66  
 firmados por el Lic. Diaz  
 Ordaz.  
 TOTAL CERTIFICADOS 9,037 TOTAL HECTAREAS 152,153-98-97  
 firmados por el Lic. Eche-  
 verria.

GRAN TOTAL CERTIFICADOS 10,736

GRAN TOTAL HECTAREAS 303,695-42-79.66



CENTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD GANADERA.

OTRO AGRARIO	CENTIFICADOS FIRMADOS POR EL LIC. JIAZ OGDANZ.	SUPERFICIE.	CENTIFICADOS FIRMADOS POR EL LIC. ECHEVERRIA.	SUPERFICIE.
VERACRUZ, VER. 6 de Enero de 1971.	2	105-00-00 Has.		
CHIHUAHUA, CHIH. 18 de Abril de 1971.	37	149,469-00-00		
VERACRUZ, VER. 6 de Enero de 1972.	4	616-90-88		
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION Enero de 1972.	19	29,331-21-79	122	544,746-00-00 Has.
LOS PINOS. 12 de Junio de 1972.	25	37,546-93-20	83	384,819-72-92
VERACRUZ, VER. 6 de Enero de 1973.	8	2,550-66-73		
LOS PINOS 23 de Febrero de 1973.			77	332,472-39-33
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION. 15 de Marzo de 1973.			34	367,637-79-82
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION. Abril de 1973			2	15,244-98-52

###

CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD GANADERA.

ACTO AGRARIO.	CERTIFICADOS FIRMADOS POR EL LIC. DIAZ ORDAZ.	SUPERFICIE	CERTIFICADOS FIRMADOS POR EL LIC. ECHEVERRIA.	SUPERFICIE.
GUADALAJARA, JAL. 6 de Mayo de 1973.		137	738,785-67-02 Ha.	
VILLA HERMOZA, TAB. 12 de Mayo de 1974.		327	506,380-01-31	
VERACRUZ, VER. 6 de Enero de 1975.		111	10,233-63-75	
SALTILLO, COAH. 29 de Enero de 1975.		17	170,458-84-32	
CU. VIJTORIA, TAMPS. 4 de Febrero de 1975.		9	7,946-53-89	
CHIHUAHUA, CHIH. 13 de Marzo de 1975.		2	4,000-00-00	
ACAPULCO, GRO. 15 de Junio de 1975.		338	425,471-26-62	

TOTAL CERTIFICADOS <u>95</u>	TOTAL HECTAREAS: <u>219,619-72-60</u>
Firmados por el Lic. Diaz Ordaz.	Firmados por el Lic. Diaz Ordaz.
TOTAL CERTIFICADOS <u>1,259</u>	TOTAL HECTAREAS: <u>1,508,146-32-50</u>
Firmados por el Lic. Echeverria.	Firmados por el Lic. Echeverria.

GRAN TOTAL CERTIFICADOS 1,354

GRAN TOTAL HECTAREAS 1,727,766-65-10

## C A P I T U L O   I V

### I N C I S O S

- A).- Concepto genérico de Reglamento.
- B).- Los Reglamentos de Autoridad.
- C).- El Reglamento Administrativo.
- D).- El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.
- E).- La Ley Federal de Reforma Agraria.

A). Concepto genérico de Reglamento.- "El Reglamento puede apreciarse desde un punto de vista genérico y -- desde un punto de vista específico, que es el Reglamento Administrativo.

En una idea muy general y amplia, se entiende por reglamento: al conjunto ordenado de reglas y conceptos que -- por autoridad competente se da para la ejecución de una Ley-- o para régimen interior de una corporación o dependencia. (1)

Del concepto anterior se aprecian dos categorías -- de reglamento, los reglamentos de particulares y los reglamentos de autoridad.

Los Reglamentos de Particulares, es el conjunto or denado de normas y preceptos que sirven para determinar el -- régimen interno de determinadas corporaciones, o para regu-- lar relaciones estrictamente entre particulares derivadas de otros aspectos de la vida social que imponen esa regulación.

En la época actual existen infinidad de corporacioo nes particulares creadas por individuos que tienen metas comunes y específicas en relación con la economía, la cultura, política, la ciencia y el deporte, etc. Dentro de un Estado--

(1) Enc. Universal Ilustrada Espasa Calpe, Bilbao-Madrid--- Barcelona tomo. I. Pág. 241.

de derecho todas estas formas de agrupación social están garantizadas en su existencia y actividad por el orden jurídico, y a través del mismo, ajustadas a los lineamientos legales de cada materia.

La necesidad de que los particulares dicten reglamentos que regulen la vida societaria o corporativa, ha sido reconocida por el Derecho y por la doctrina, toda vez que la Ley no puede ir hasta el detalle con el particular puede o - desee normar los aspectos internos de la vida corporativa de una persona jurídica colectiva.

Consideramos que la fuente de estas normas jurídicas, que regulan la vida corporativa, es la voluntad de las partes o de los individuos que intervienen en el grupo o corporación, y puede suceder que no tenga más límites que los - derechos mismos de los socios y los derechos de terceros en ciertos casos; desde luego hay que hacer notar que estas normas o bien están expresamente previstas por las Leyes y si - no las prevén, sí las aceptan y permiten su establecimiento, aun cuando pudiera hablarse de una aceptación tácita por parte del orden jurídico de estos reglamentos.

Los reglamentos que regulan la organización interna de las sociedades mercantiles y civiles tienen su base en el contrato social y están permitidos y reconocidos, por el-

artículo 60. de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

B). Los Reglamentos de Autoridad.- Los reglamentos de autoridad también pueden abarcar diversas especies, -- así encontramos los reglamentos internos de los órganos del Estado que regulan la actividad interna de esas entidades y de los elementos que de ellas dependen; por ejemplo, lo previsto en el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución que establece, que el Congreso tiene facultad "para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes"; y en la misma Carta Magna, en su artículo 77, fracción II, faculta a cada una de las cámaras del Congreso respectivamente pa ra dictar su propio reglamento interno, en este caso tanto el Congreso como las cámaras de senadores o diputados, respectivamente, tienen facultades reglamentarias dentro de su ámbito interno, y es así como forman su reglamento de acuerdo con sus necesidades, el cual únicamente regirá dentro de la esfera que la Constitución reconoce a esas normas; formalmente no tienen el carácter de Leyes, pues estos reglamentos internos no se dictan de acuerdo con el procedimiento que -- Constitucionalmente se sigue para emitir una Ley regulan las relaciones que tienen lugar de acuerdo con la actividad in--

terna del propio cuerpo Legislativo.

La Constitución habla, en algunos artículos, de reglamento y de reglamentos: por ejemplo, en las fracciones --XIV y XV del artículo 73, que a la letra dicen:

Art. XIV.- Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio; XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservando se, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de insituirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

Sin embargo, una interpretación correcta de estos preceptos nos lleva a la conclusión de que, al hablar de reglamentos, el constituyente propiamente se refiere a Leyes reglamentarias emanadas del Congreso de la Unión, que desarrollan una base o materia prevista en la Constitución y no propiamente de reglamentos.

La doctrina también hace referencia a los llamados "reglamentos autónomos", o aquellos que según la teoría pueden ser expedidos por el Poder Ejecutivo para reglamentar directamente un precepto Constitucional, entre ellos se cita a

los previstos por los artículos 10 y 21 de la Constitución.

El Artículo 10 Constitucional establece:

Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen Libertad de poseer armas de cualquier clase, para su seguridad y legítima defensa hecha excepción de las prohibidas expresamente por la Ley y de las que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a -- los Reglamentos de Policía.

El Artículo 21 de la misma determina:

Compete a la Autoridad Administrativa el castigo -- de las Infracciones de los Reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

El doctor Gabino Fraga opina que los Artículos están reconociendo la posibilidad de que los Reglamentos de policía se relacionen directamente con La Constitución, sin -- que sea necesaria la intermediación de una Ley secundaria ex pedida por el Congreso ordinario.

Por su parte el doctor Andrés Serra Rojas opina -- respecto al artículo 10 que, cuando la Constitución ordena -- que la portación de armas queda sujeta a los reglamentos de policía, no existe ninguna razón para suponer que estos re--



glamentos se deban apartar del sistema de la Constitución, - es decir que no sean reglamentarios de una Ley.

C).- El Reglamento Administrativo.- Para el doctor Andrés Serra Rojas, el concepto de Reglamento es el siguiente: "el reglamento es una norma expedida por el Presidente - de la República para la ejecución de la Ley, aplicable a todas las personas sin distinción que se encuentren en el caso de la misma" (2)

Gabino Fraga Nos dice al respecto, "el reglamento es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las Leyes que expida el Poder Legislativo". (3)

Concepto de Reglamento. Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (presidente de la República en el ámbito Federal, gobernador del Estado en las entidades Federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de la ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar - su ejecución y observancia en la esfera administrativa.

(2) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. Pág. 318.

(3) Fraga Gabino, Derecho Administrativo. 10 Edic. 1963.

En principio, consideramos que el reglamento es -- formalmente administrativo, desde el punto de vista del órgano que lo crea. Esto deriva de la adopción de un criterio -- formal, subjetivo u órganico, prescinde de la naturaleza intrínseca del acto.

Desde un punto de vista material, podemos afirmar -- que el reglamento se identifica con la ley porque participa -- de las mismas características de ella, por tanto, el regla-- mento constituye intrínsecamente un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

El reglamento participa de la naturaleza de la Ley únicamente en cuanto que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta y creadores de situación jurídica -- general, pero no obstante que tiene esta característica co-- mún, ambos se separan en cuanto su finalidad.

La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de una ley, detallándola; los reglamentos son reglas que por su propio destino no constituyen la expresión de la soberania nacional en su aspecto interno, como sucede con la ley, sino que sólo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa.

Los autores uniformemente consideran que desde un-

punto de vista material la ley y el reglamento tienen las -- mismas características, ya que son abstractos, impersonales, crean situación jurídica general y se modifican normalmente por otro acto de la misma naturaleza emanado del mismo órgano.

Con el propósito de precisar los conceptos de ley y reglamento a continuación haremos un estudio estableciendo sus diferencias.

1.- Existe una distinción puramente formal que consiste en que la ley es un acto legislativo (deriva del Congreso) y el reglamento un acto administrativo (lo expide el Poder Ejecutivo).

2.- El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la ley expedida por el Congreso.

El acto legislativo implica un largo procedimiento, comprendiendo diversas etapas que se encuentren determinadas en los artículos 71 y 72 de la Constitución. En cambio, el procedimiento de formación de los reglamentos es mucho más sencillo, puesto que el único requisito formal para su validez, como ya dijimos, es el refrendo ministerial y su publicación.

3.- En tercer lugar, existen los llamados principios de primera y reserva de la ley, que operan en favor de

ésta.

Por primacia de la ley se entiende que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden -- ser modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocido en el inciso "F" del artículo 72 de la Constitución, según el cual -- "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o -- decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

El principio de reserva de la ley consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden --- ser reguladas por una ley, por lo tanto, un reglamento no -- puede regular determinada clase de relaciones, en tanto que la Ley sí está facultada para ello.

Esto, desde luego, presupone que el reglamento en si mismo no puede ni debe exceder la materia de la ley, pero como el reglamento se encuentra subordinado a ella, aplicando la regla de que lo accesorio sigue a lo principal, se concluye que si la ley está facultada para regular determinadas materias el reglamento también lo está en forma indirecta, -- pues tiene como obligado antecedente a la ley.

4.- Otro principio que rige en esta materia es el de que no puede haber reglamento sin ley, aunque esta última

sí puede existir aunque no se le reglamente.

5.- La abrogación o derogación de una ley implica a su vez la abrogación o derogación de sus reglamentos, a menos que en la propia ley se dé vigencia a los reglamentos de la anterior.

El reglamento implica el ejercicio de la función legislativa desde un punto de vista material y es reconocida por la doctrina y la jurisprudencia como potestad reglamentaria". (4)

D). El reglamento de inafectabilidad agrícola y ganadera.- El reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de octubre de 1948, fue expedido por el Poder Ejecutivo para poner al Código Agrario de esa época en concordancia con las Reformas introducidas en el Artículo 27 Constitucional según Decreto del 31 de diciembre de 1946; ya que como podemos observar durante casi dos años consecutivos quedaron sin ser Reglamentados los puntos Reformados por el citado Artículo Constitucional, con las consiguientes repercusiones en los procedimientos que resultaban viciados de nulidad y que obedían al arbitrio de las Autoridades encargadas de aplicar-

(4) Acosta Romero, Miguel. Teoría Gral. del Dcho. Administrativo, la. Edición. U.N.A.M. Págs. 198 a la 207.

los, ante la urgencia de regular esta situación a todas luces anómalas, el entonces Departamento, mismo que adolece de múltiples defectos, aún cuando en la época en que se dictó - fuese bueno en su aplicación; ya que este Reglamento debió - de ser dictado por el Congreso de la Unión y no por Decreto- Presidencial y además porque modificó varios preceptos del - anterior Código introduciendo con ello verdaderas disposicio nes legales, en un ordenamiento que debió ser simplemente Re glamentario y no creador de nuevas situaciones Jurídicas.

Como ejemplo de lo anterior podemos ver que el Artículo quinto contiene una Reforma al Artículo 76o. del Códi go Agrario anterior que se refiere a la calidad de las tie-- rras ya que se aparta del texto de dicho Artículo introdu--- ciendo nuevos conceptos definiendo las tierras de agostadero y monte alto.

Quizas en la época en que este Reglamento fue dic-- tado, cumplió aún que de modo arbitrario con su cometido in-- troduciendo un poco de orden al caos existente en esta mate-- ria en el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colo-- nización, anteponiendo lo justo a lo Reglamentado por la Ley; en la actualidad, y viendo los múltiples problemas que ha se guido acarreando y dado el auge de los problemas existentes-- con los pequeños propietarios, respecto a la Inafectabilidad

es necesario, urgentísimo podriamos decir, la creación de un nuevo Reglamento dictado conforme a nuestras disposiciones legales y en completa armonía con la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, creando un trámite acorde con la Ley respecto a la nulidad, cancelación y otorgamiento de los Certificados de Inafectabilidad, ya que a más de cinco años de publicada la Ley no ha sido posible crear el nuevo Reglamento que vendría a agilizar los trámites en la Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera y en consecuencia en la Secretaría de la Reforma Agraria.

De todo lo anterior podemos concluir con un concepto que expresamente establece la ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 2do. transitorio que a la letra dice:

"Se derogan todas las leyes, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas que se opongan a la aplicación de esta ley.

En tanto el Presidente de la República expide los reglamentos que previene esta ley, seguirán aplicándose los anteriores, en cuanto no la contraven gan".

E). Ley federal de reforma agraria.- El Artículo- 27 Constitucional consagra la coexistencia en la tenencia de la tierra de los ejidos, comunidades y las auténticas peque-

Las propiedades, esto es, nuestro régimen Constitucional establece el principio de que, sin una agricultura y ganadería próspera no se puede elevar el nivel económico, político y cultural del pueblo ni pasar de la economía agrícola y ganadera atrasada a la etapa industrial.

La superficie territorial de nuestra República Mexicana no aumenta, en cambio la población sí, de tal manera que la tierra no es suficiente para que toda ella se dedique a las actividades agrícolas o ganaderas, por lo que resulta absolutamente necesario que la tenencia de la tierra, respecto a la pequeña propiedad, tenga una absoluta y completa seguridad que permitiría a la gente dedicada a la explotación de productos agropecuarios, aplicar las técnicas más avanzadas, modernizando los sistemas de producción y obviamente incrementando globalmente la productividad de la tierra en la misma superficie, de esta manera sería posible el surgimiento de una agricultura y ganadería próspera en explotación intensiva cuyas consecuencias inmediatas serán la elevación en el nivel de vida de este sector que emigraría del campo a incrementar y crear industrias, asimilándose a la actividad industrial al excedente de población dedicada a actividades agropecuarias, que obtendría ingresos más elevados en esta actividad.



En el período Presidencial del Lic. Gustavo Díaz - Ordaz y en el actual del Lic. Luis Echeverría Alvarez, se -- observa una continuidad respecto a la política agraria de -- respeto y fomento a la pequeña propiedad, en efecto, el pri-- mero de septiembre de 1965, en su primer informe de Gobierno el Lic. Gustavo Díaz Ordaz, manifestó respecto a la pequeña-- propiedad ganadera lo siguiente; La Secretaría de Agricultu-- ra y Ganadería fijará el índice de agostadero de las diver-- sas zonas del país. Una vez señalada la extensión de la pe-- queña propiedad ganadera, y amparada con el respectivo Certi-- ficado de Inafectabilidad, si debido a obras de riego, dreña-- je, mejoramiento de pasto, etc., ejecutadas por el propieta-- rio o poseedor se mejora la calidad de sus tierras, tanto pa-- ra la explotación agrícola como la ganadera, dicha pequeña - propiedad no podrá ser objeto de afectaciones eventuales. De-- biendo distinguirse esta, que es permanente, de la concesión de inafectabilidad la cual está sujeta a términos.

El Lic. Luis Echeverría Alvarez, durante su campa-- ña como candidato a la Presidencia de los Estados Unidos Me-- xicanos, escucho en forma directa los problemas que presenta-- ba el campo, y con las opiniones vertidas por los interesa-- dos y por los estudiosos del derecho Agrario Mexicano, sur-- gió la plena convicción de que era necesaria la actualiza---

ción del Código Agrario; es innegable que la nueva Ley Federal de Reforma Agraria es producto de la experiencia de 50 años de aplicación política Agraria, habiéndose eliminado -- cualquier posibilidad de improvisación, surge como un documento que tiene como función vital la de vigilar la vigencia del texto Constitucional, que lo hace más operante, para que de esta manera los Mexicanos que trabajan en el campo, ya -- se trate de pequeños propietarios, ejidatario o comunero, goce de las garantías básicas para el desarrollo pacífico y -- evolutivo de su actividad productiva.

La iniciativa de Ley Federal de Reforma Agraria en viada el 19 de diciembre de 1970, por el Presidente Luis --- Echeverría Alvarez a la Camara de Diputados actualizó el Código Agrario volviéndolo mas funcional; en la exposición de motivos, se hace alusión a la necesidad de renovación Legislativa y después de más de treinta años, y tomando en consideración algunas de sus imperfecciones Jurídicas, así como -- algunos problemas que el Código Agrario anterior no tuvo --- oportunidad de contemplar, surge como un imperativo social -- al recoger las experiencias acumuladas en la aplicación de -- la política agraria, en la Ley Federal de Reforma Agraria -- propuesta, se reunen dichas experiencias fortaleciendo e impulsando la Reforma Agraria, con apego a los principios esta

blecidos por el Artículo 27 Constitucional, ya que en dicho precepto se encuentran directrices de Justicia Social que el Constituyente concibió para el desarrollo de nuestro país.

Se hace un análisis respecto a la tenencia de la tierra, en el cual se establece, que la tierra es factor esencial en el desarrollo político social de México y el proceso de concentración es el que señala las distintas etapas de vida del país, existiendo una profunda preocupación de los partidarios del progreso por que exista una justa distribución de la tierra, con el propósito de que llegue al mayor número de mexicanos los beneficios de la riqueza nacional, combatiendo la acumulación del Patrimonio Territorial, plenamente convencidos de que la prosperidad del país depende del decoroso bienestar de las mayorías.

Asimismo se hace la consideración de la denominación de la Ley Federal de Reforma Agraria propuesta para el ordenamiento Legal, para enseguida establecer, que no se trata de un Código debido a que no se limita a recabar disposiciones preexistentes, y su carácter Federal en virtud del mandato expreso del Artículo 27 Constitucional y porque se refiere a la Reforma Agraria, que es una Institución política de la Revolución Mexicana.

La iniciativa de Ley esta formada por siete libros

que corresponden a otros tantos temas básicos: Autoridades Agrarias, El Ejido, Organización Económica del Ejido, Redistribución de la Propiedad Agraria, Procedimientos Agrarios, Registro y Planeación Agrarias y Responsabilidad en Materia Agraria, que se complementa con un capítulo de disposiciones generales y un cuerpo de Artículos transitorios. El espíritu de la Ley Federal de Reforma Agraria, es el evitar el acaparamiento de tierras, existiendo tres problemas básicos que confronta, señalándose en primer lugar y con prioridad el -- que se refiere a la seguridad la cual depende en forma directa de la Justicia y ésta de la aplicación efectiva de las Leyes, da las más amplias garantías para que los productores del campo gocen del producto de su trabajo, mejorando en forma ascendente su nivel de vida, como se ha mencionado es el producto de 50 años de experiencia de Reforma Agraria que -- permite eliminar los obstáculos, aclarándose los procedimientos que permitan alcanzar la Justicia en el Campo cuya consecuencia inmediata es la seguridad para todos. El segundo problema básico que afronta es el que se refiere al de la producción, partiendo de la premisa de que la riqueza más grande de México está constituida por sus tierras y aguas, y el trabajo de los campesinos, que son la base misma de toda la vida nacional, es así como la Ley consagra las garantías más

sólidas para que de esta manera los productores del campo -- perciban mayores ingresos como consecuencia del incremento -- de su productividad en beneficio propio y de los demás, la -- forma de integrar capitales propios y llegar directamente a -- los mercados de consumo eliminando a los especuladores. El -- tercer problema es el de la Justicia o sea, el de evitar el -- retardamiento en los trámites agrarios que son enumerados -- con sencillez, estableciéndolo para ello términos dentro de -- los cuales debe desahogarse la solicitud presentada, así co -- mo la sanción correspondiente a los funcionarios que impidan -- la terminación de los mismos.

Respecto a la pequeña propiedad ganadera, se subra ya la actitud de que debe cumplir con dos requisitos esencia les, en primer lugar, que se ajuste a la extensión señalada -- por la Constitución y en segundo lugar la necesidad de mante -- ner la explotación, una vez satisfechas estas condiciones, -- se otorga a la pequeña propiedad la seguridad Jurídica que -- garantiza la conservación y explotación pacífica; indudable -- mente la idea de explotación agropecuaria ha provocado nume -- rosas disposiciones, cuando es definido un derecho, creado -- un estímulo o establecido una sanción, ha sido con el fin de -- que exista un aprovechamiento efectivo, dependiendo de este -- factor que la riqueza pública que está formada por tierras, --

bosques, aguas y todos los recursos naturales han tenido como motivación fundamental el beneficio directo a la comunidad nacional que provoca el desarrollo productivo del país.-- La Ley Federal de Reforma Agraria presenta una tendencia clara de fortalecimiento simultáneo del ejido, las comunidades y la auténtica pequeña propiedad, por que las tres Instituciones Revolucionarias al gozar de la protección Jurídica absoluta así como del apoyo de la Nación entera podrán alcanzar los más altos niveles productivos.

La existencia de latifundios, es decir la posesión ilegítima de grandes extensiones de tierras de manera ostensible o simulada contradice la Reforma Agraria y propicia -- pugnas en el campo, porque se menciona la intensión en materia de ganadería, de evitar que predios extensos se dediquen en forma extensiva al pastoreo, por esta razón ya no se ---- otorgan concesiones de inafectabilidad ganadera, y existe un fomento a la explotación Nacional, técnica e intensa de la ganadería, concediendo para este efecto las bases y las garantías necesarias a las pequeñas propiedades inafectables, -- por lo que, aquéllos terrenos de agostadero, que por labor -- de los propietarios cambien su calidas y se dediquen en todo o en parte a la producción de forraje para el ganado de la -- finca, conservarán su inafectabilidad; manteniéndose la es--

estructura Constitucional de la pequeña propiedad, y se crea - la nueva inafectabilidad agropecuaria, que permite a los auténticos pequeños propietarios, combinar puramente ganadería con la agrícola, cuando entre ambas haya auténtica relación.

Esta actitud de protección y fomento a la pequeña-propiedad la ratifica el actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. Luis Echeverría Alvarez, en su primer-informe de Gobierno que hace al H. Congreso de la Unión, y - ya vigente la Ley Federal de Reforma Agraria, al manifestar:

La auténtica pequeña propiedad esta garantizada en la Constitución y en la Ley, e invariablemente será respetada por el Gobierno. Con Certificado de Inafectabilidad o sin ellos, los verdaderos pequeños propietarios deben estar completamente seguros de que las autoridades les prestarán todo género de protección para disfrutar pacíficamente sus tierras y-hacerlas producir en beneficio de la economía del país.

La Agricultura y la ganadería son actividades que, en unión de la pesca, constituyen la fuente de alimentación-del pueblo.

Especial prioridad damos a su desarrollo no solamente para que la producción satisfaga la creciente demanda-interna sino también para obtener, en algunos renglones importantes sumas de divisas del exterior.

La ganadería está llamada a ser uno de los pilares de la producción en el campo y consecuentemente, de la economía nacional. el desarrollo ganadero es la mejor perspectiva para el aprovechamiento de vastas extensiones del país, que por sus condiciones climáticas no son adecuadas para la agricultura.

Estamos impulsando las actividades pecuarias; pero sabemos que no es posible obtener logros inmediatos de esta actividad que por su naturaleza requiere inversiones que producen a mediano o largo plazo. Solo por un proceso de escalonamiento en la mejoría y ampliación de las explotaciones ganaderas o de complementación entre las actividades agrícolas y aquéllas, podremos mantener un sólido crecimiento pecuario.



## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

1.- Por Política se entiende el arte de gobernar, - mediante la expedición y aplicación de Leyes y Reglamentos, - para mantener la seguridad pública y conservar el orden y las buenas costumbres, que aplicadas al Agro Mexicano y en lo que se refiere a la Inafectabilidad de la pequeña propiedad, la - conservamos altamente positiva.

2.- El problema agrario en México ha sido uno de - los más trascendentes que ha confrontado México a través de - su historia, el que se ha venido tocando mediante la redistribución de la tierra en ejidos, pequeñas propiedades y reconocimiento y titulación de sus bienes comunales a los pueblos.

3.- Al efecto a partir del triunfo de la Revolutución de 1910, que se expidió la Ley de 6 de Enero de 1915, se han dado otras Leyes y primordialmente, dictado preceptos --- Constitucionales, que vienen a reglamentar esa distribución - de la tierra así como su disfrute.

4.- La Reforma Agraria a través de su legislación - ha instituido, como uno de los sistemas de tenencia de la tierra la pequeña propiedad, que tiene su origen en la indiosincracia del agricultor mexicano.

5.- La Constitución vigente en su Artículo 27 --- Constitucional, estableció el respeto a la pequeña propiedad,

con posterioridad exigió que estuviera en explotación, ya que desempeña una función social; y más tarde estableció las superficies precisas que deberían respetarse.

6.- El concepto de pequeña propiedad en México ya no es el tradicional del de la superficie suficiente para el sostenimiento de una clase media campesina, sino la que simplemente en su explotación, está sujeta a las modalidades y limitaciones que fije la Ley.

7.- Para que proceda la protección a la pequeña -- propiedad rural contra afectaciones agrarias, debe preponderantemente, contar con el Certificado de Inafectabilidad Congtitucional correspondiente.

8.- El Certificado de Inafectabilidad es un documento público que establece prueba preconstituida que garantiza a su tenedor de una propiedad rural, que no será afectada por una Resolución Presidencial Ejidal.

9.- La Ley Federal de Reforma Agraria, establece, expresamente la cancelación de Certificados de Inafectabilidad cuando el pequeño propietario viola lo dispuesto, por el Artículo 418 de la Ley de la materia, quedando la propiedad dispuesta a ser afectada.

10.- La Política del Régimen actual, sobre Inafectabilidad a la pequeña propiedad, á sido realmente decidida-

en favor de la misma, ya que se ha estado aplicando lo dis--  
puesto por el Artículo 27 Constitucional, la Ley Federal de  
Reforma Agraria y en especial el Reglamento de Inafectabili--  
dad Agrícola y Ganadero, puesto que se han estado expidiendo  
cientos de Certificados de conjuntos para pequeñas propieda--  
des rurales.

11.- La Política de expedir Certificados en forma  
masiva (de conjunto) a pequeños propietarios, no se habia se--  
guido desde hace muchos años, misma que se aplica actualmen--  
te beneficiando así en forma directa al pequeño propietario--  
rural, viendose coronado lo anterior con la expedición de --  
los Certificados Agropecuarios, producto del Régimen Gubern--  
mental que preside el Licenciado Luis Echeverria Alvaréz.

## I N D I C E

PAG.

### CAPITULO I

A).- Antecedentes Jurídicos de la pequeña propiedad .....	5
B).- Ley de 6 de Enero de 1915.....	8
C).- Artículo 27 Constitucional .....	10
D).- El Código Agrario de 1934 .....	16
E).- El Código Agrario de 1940 .....	19
F).- Reforma de 1947 al Artículo 27 --- Constitucional .....	20
G).- La Pequeña Propiedad en la actual- Legislación Agraria .....	25

### CAPITULO II

A).- Bienes Inafectables .....	34
B).- Bienes Afectables .....	39
C).- Las Resoluciones Agrarias .....	41
D).- Acuerdo Presidencial que ordena la Inafectabilidad .....	45
E).- El Certificado de Inafectabilidad.	52

### CAPITULO III

A).- Certificado de Inafectabilidad Agrí- cola .....	60
---	----

PAG.

B).- El Certificado de Inafectabilidad Ganadera .....	65
C).- El Certificado de Inafectabilidad Agropecuario .....	68
D).- Las Nulidades en Derecho Agrario.	73
E).- Causas de Nulidad y Cancelación - de los Certificados de Inafectabilidad .....	75

#### CAPITULO IV

A).- Concepto générico de reglamento.	91
B).- Los Reglamentos de Autoridad ...	93
C).- El Reglamento Administrativo ...	96
D).- El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera .....	100
E).- La Ley Federal de Reforma Agraria .....	102