



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**"LA DECLARACION DE INEXISTENCIA POR
SIMULACION DE FRACCIONAMIENTOS DE
PROPIEDADES AFECTABLES COMO
FACULTAD PRESIDENCIAL"**



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
L I C E N C I A D O EN DERECHO
P R E S E N T A :
MAURINO RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Acatlán, Edo. de México

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 está 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.

I N D I C E .

INTRODUCCION.....	5
CAPITULO I	
MARCO HISTORICO	
A) La Simulación Agraria en Materia Sustantiva	7
B) La Simulación Agraria en Materia Adjetiva.....	13
CAPITULO II	
CONSTITUCIONALIDAD	
A) Constitución de 1917	15
B) Facultades Implícitas	17
C) Derecho Comparado	18
D) Constitución de 1857	43
E) Facultad Presidencial en la Materia de Simulación Agraria	57
CAPITULO III	
LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA	
A) En Materia Sustantiva	87
B) En Materia Adjetiva	90
C) Artículo 8o. de la Ley Federal de la Reforma Agraria...	98
CAPITULO IV	
EFECTOS DE LA DECLARATORIA PRESIDENCIAL	
A) La Inexistencia Agraria	100
B) Artículos de la Ley Federal de la Reforma Agraria Aplicables	108
C) El Amparo en Materia Agraria	114
D) Considerandos de la Sentencia	141
E) Comentarios	158
CONCLUSIONES	171
BIBLIOGRAFIA	178

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

El problema de la simulación agraria y su consecuencia lógica, - de declarar inexistente el fraccionamiento del predio de propiedad afectable, en nuestros días ha tomado especial relevancia, - en virtud de que el reparto de tierras tiende a finalizar, y los pocos latifundios que quedan se disfrazan de pequeñas propiedades, para no verse afectados.

Como se sabe los órganos federales deben actuar con facultades - expresas que les otorgó la Constitución, sin embargo, de lo anterior en nuestro Sistema Constitucional, existe una puerta de escape a este encierro, y que son las llamadas facultades implícitas.

Los dos párrafos enumerados tienen una íntima relación entre sí, el Presidente de la República, como órgano federal, en materia agraria tiene facultades expresas enumeradas en el Artículo 27 -- Constitucional, pero además tiene las facultades implícitas para hacer efectivas sus facultades expresas.

En el presente Trabajo de Tesis, trataré de analizar si la facultad del Presidente en Materia de Simulación Agraria, es Constitucional. Otro aspecto que me decidió hacer el presente estudio, -

son los efectos que la Resolución Presidencial declare simulado el fraccionamiento en el Predio afectable, y los actos derivados del mismo.

CAPITULO I

MARCO HISTORICO

- A) LA SIMULACION AGRARIA EN MATERIA
SUSTANTIVA

- B) LA SIMULACION AGRARIA EN MATERIA
ADJETIVA

MARCO HISTORICO**A) LA SIMULACION AGRARIA EN MATERIA
SUSTANTIVA.**

El primer antecedente de la figura de Simulación Agraria, se encuentra en la circular número veinticinco de fecha once de junio de mil novecientos diecisiete, emitida por Venustiano Carranza y Pastor Rovaix. Al respecto la mencionada circular, precribió --
... Todo medio real o simulado que se empleen con el fin de elu--
dir la aplicación del Decreto del 6 de enero de 1915, será dese--
chado de plano por ser radicalmente nulo e ineficaz, como absolu--
tamente contrario a una disposición del orden público que no de--
pende en caso alguno del capricho o juicio de los particulares, según los Artículos 7o. y 15o. del Código Civil Vigente.

Los numerales a que hace referencia la circular transcrita, esta--
tuyen:

Artículo 7o.- Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas, serán nulos si las mismas leyes no disponen otra cosa.

Artículo 15o.- Las leyes en que se interesan el Derecho público y las buenas costumbres, no podrán alterar

se o nulificarse, en cuanto a sus efectos, por convenio celebrado entre particulares". (1)

Esta circular que se dió a conocer a las Comisiones Locales Agrarias, a los delegados y al público en general, combatió el fraccionamiento de los terrenos en contienda y su venta a los miembros de los mismos pueblos, que los poseedores de predios rústicos, reclamados por los pueblos, en restitución o dotación y de acuerdo con la Ley del 6 de Enero de 1915, realizaban. Los poseedores, con tal procedimiento, pretendían eludir las afectaciones dictadas por el Presidente de la República cuyos fallos "no persiguen personas sino cosas".

El procedimiento seguido por los terratenientes fué considerado radicalmente nulo por ser acto simulado y contravenir una ley de orden público del 6 de Enero de 1915. Las ventas realizadas -se dijo-, carecen de eficacia jurídica y no pueden constituir obstáculo para cumplir las determinaciones agrarias que dicta el Presidente de la República. (2)

Así las cosas, la nulidad se declaraba por contravenir una Ley prohibitiva y no por estar al capricho de los particulares y se

(1) "CODIGO CIVIL DE 1884".

(2) Cfr. Ruíz Daza, Manuel.- "LA SIMULACION AGRARIA". Revista - de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho Número 8. México. D.F. 1984. Pág. 771.

fundaban en los Artículos descritos del Código Civil.

El Código Agrario de 1934, igualmente previene la figura de la simulación en su Artículo 37o., reformado el 12 de Agosto de 1937:

"ARTICULO 37.- Se tendrá como simulado y por tanto no producirán efecto alguno en materia agraria, los fraccionamientos:

I Cuando el usufructo de dos o más -- fracciones, se reserve para el primitivo propietario o para alguno de los fraccionistas o para un tercero; o

II Cuando no haya deslinde o señalamiento efectivo sobre el terreno; o Cuando en general se compruebe que a pesar del fraccionamiento la concentración de provechos obtenidos - en la explotación de las diversas fracciones, o la acumulación de beneficios provenientes de las mismas se hace en favor de una sola persona.

En estos casos se considera formando un sólo predio, las fracciones que se encuentran sujetas al régimen indicado" (3)

(3) Código Agrario de 1934.

El Artículo descrito no es suficiente claro para poder confirmar que regula de manera directa la simulación, sin embargo al utilizar las palabras "como simulado", podemos inferir que se está refiriendo a la figura de la simulación.

El Artículo 69 del Código Agrario de 1940, hace referencia a la simulación en los siguientes términos:

"Se tendrá como simulado y por lo tanto no producirá efecto alguno en materia agraria, los fraccionamientos:

- I Cuando a pesar de haberse hecho el fraccionamiento con anterioridad a la presente solicitud, no se haya operado en favor de los fraccionistas el traslado de dominio de sus respectivas fracciones.
- II Cuando el usufructo de dos o más fracciones se reserve para el primitivo propietario o para alguno de los fraccionistas y los peticionarios del ejido.
- III Cuando no haya deslinde o señalamiento efectivo sobre el terreno, lo cual se comprobará con la inspección judicial e investigaciones que el personal del departamento Agrario efectúe, tomando en consideración de un modo riguroso las declaraciones o pruebas que presentan el fraccionador, los fraccionistas y los solici-

tantes del ejido". (4)

El numeral transcrito tiene los mismos indicios previstos en el Artículo 37 del Código Agrario de 1934, sólo agrega el descrito en la fracción tercera.

En el Artículo 64 del Código Agrario de 1942, se previene la figura de la simulación en los siguientes términos:

"Artículo 64.- La división y el fraccionamiento de -
los predios afectables se sujetarán,
por cuanto toca a la materia agraria
a las siguientes reglas:

- III Cuando el usufructo de dos o más fracciones se reserva para el primitivo - propietario o para alguno de los ad--quirientes la división o el fraccionamiento se considera como simulado.
- IV Cuando no haya deslinde o señalamiento efectivo sobre terrenos o cuando - las señales divisorias se hayan colocado después de la fecha de la publicación de la solicitud, se considera-

(4) "CODIGO AGRARIO DE 1940".

rá esos hechos como indicios de la simulación; pero para declarar la nulidad será preciso que se demuestre la existencia de una concentración de provechos o una acumulación de beneficios provenientes de la explotación de las diversas -- fracciones en favor de una persona.

La simulación deberá comprobarse en forma plena oyendo a todos los interesados y a los solicitantes del ejido y recabando pruebas en las diversas oficinas públicas y en los centros comerciales y obteniendo todos los datos, necesarios para concluir en forma fehaciente sobre la existencia de la simulación. Esta regla se aplicará siempre que se plantee una cuestión relativa a la simulación agraria". (5)

(5) "CODIGO AGRARIO DE 1942".

Los supuestos previstos en este artículo se aplicarán siempre que se plantee una cuestión relativa a la simulación o de división de fraccionamientos. Como se desprende claramente este numeral previene los mismos indicios señalados en el Artículo 37 del Código de 1934, con la novedad que el Código de 1942, exige la prueba plena.

B) LA SIMULACION AGRARIA EN MATERIA
ADJETIVA.

Ahora nos corresponde abordar los antecedentes adjetivos de la simulación Agraria, tanto en la circular número 25, así como en los Códigos Agrarios a que hicimos mención, no previenen un procedimiento a seguir para la declaración de la simulación, sin embargo los Códigos de 1940 y 1942, en sus Artículos 69 y 64, respectivamente que reglamentaban la parte sustantiva, contemplan disposiciones procesales.

La Circular Número 25 de Fecha 11 de Junio de 1917, como ya se dijo, emitida por Venustiano Carranza y Pastor Rovaix, no estableció procedimiento alguno para declarar la nulidad, no obstante, previno que el acto violatorio de una Ley prohibitiva, era nulo.

En el Artículo 69 del Código Agrario de 1940, se encuentra el antecedente del procedimiento de simulación, sin embargo, sólo se refiere a la Fracción III, prevista en el numeral mencionado.

Estipula que el personal adscrito al Departamento Agrario, debía comprobar los indicios de simulación, tomando en cuenta los documentos, pruebas y declaraciones del fraccionador, de los -- fraccionistas y de los solicitantes.

Adiferencia del Código de 1940, el Artículo 64 del Código Agrario de 1942, previene un procedimiento para declarar la simulación sin hacer distinciones, se contiene en el último párrafo -- del numeral:

"La simulación deberá comprobarse en forma plena, o-
yendo y recabando pruebas en las diversas oficinas -
públicas, en los centros comerciales y obteniendo to
dos los datos para concluir en forma fehaciente so-
bre la existencia de la simulación". (6)

(6) "CODIGO AGRARIO DE 1942".- Ob. Cit.

CAPITULO II

CONSTITUCIONALIDAD

- A) CONSTITUCION DE 1917
- B) FACULTADES IMPLICITAS
- C) DERECHO COMPARADO
- D) CONSTITUCION DE 1857
- E) FACULTAD PRESIDENCIAL EN LA
MATERIA DE SIMULACION AGRARIA

CONSTITUCIONALIDAD

A) CONSTITUCION DE 1917.

La adopción del federalismo por los Estados Unidos Mexicanos, - se expresa en el Artículo 40 Constitucional que establece:

"Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"

El origen del sistema federal mexicano, ha dado lugar a prolifera literatura. Algunos autores sostienen que surgió por motivo de un pacto de varios estados preexistentes y otros por su parte afirman, que fué adoptado por un estado primitivamente centralizado.

Al margen de las interesantes opiniones que emitan los estudio-

Los del Derecho se hace necesario puntualizar, que es en la -- Constitución Federal donde se debe plasmar el reparto de competencias entre las autoridades federales y las locales.

El Artículo 124 Constitucional, estatuye el principio de la distribución de competencias entre esa dualidad de autoridades en - el desempeño de funciones legislativas, ejecutiva y judicial:

"ARTICULO 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

Conforme al aludido numeral, los órganos federales ejercen las facultades que le son expresamente otorgadas por la Constitución - gozando los locales de una competencia reservada, a efecto de poderla realizar.

El sistema federal se integra, con dos tipos de órdenes, el federal y el local, órdenes de idéntica jerarquía, no prevalece uno por encima del otro, sobre los dos se encuentra la Constitución y en caso de conflicto entre uno y otro subsiste como válido el que esté de acuerdo con aquélla; ello obedece a que el régimen federal es ante todo una forma de gobierno, que consiste sustancialmente en una distribución de competencia entre órganos federales y locales, consagrándose en la Constitución de manera explícita las facultades de los órganos federales y las que consi-dera la Constitución globalmente necesarias para ejercerlas o -

sea las implícitas que sean el medio indispensable para desempeñar las explícitas.

B) FACULTADES IMPLÍCITAS

Las Facultades Implícitas, de acuerdo con la definición de Felipe Tena Ramírez, con la que estamos de acuerdo, son aquellas que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales, como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades expresas.

El Artículo 73 de la Constitución, señala al Congreso Federal - su competencia en veintinueve fracciones; la ley fundamental ex presamente concede esas facultades al Órgano legislativo y en la última fracción del citado artículo, la XXX, se encuentran - las facultades implícitas, al facultarse al Congreso:

Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de - hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras -- concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

El tratadista mencionado indica los requisitos indispensables - para que sea posible el uso de las facultades implícitas:

La existencia de una facultad explícita o expresa que por ella sola sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin entre una y la otra, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento

de esta facultad al Órgano del poder que de ella necesite. Se debe precisar que la Fracción XXX del Artículo 73 de la Constitución, no autoriza facultades nuevas sino son facultades explicativas; es decir, facultades para hacer efectivas las atribuciones enumeradas en las 29 fracciones anteriores del precepto y que son las facultades expresas. Las facultades implícitas han tenido poco desarrollo en el orden constitucional mexicano. (7)

C) DERECHO COMPARADO.

En el Derecho Público Mexicano, conforme al Dr. Jorge Madrazo, la expresión "Facultades Expresas", puede tener por lo menos, tres significados distintos, de acuerdo con el contexto jurídico en el que se utilice:

- a) En oposición a facultades implícitas;
- b) Como forma de atribución de competencias de los funcionarios federales;

(7) Cfr. "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO".- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial - Porrúa, S.A. Edición 2a. México D.F. 1987. Pág. 1418.

- c) Como elemento de la garantía de la autoridad Competente. (8)

En oposición a facultades implícitas, el Artículo 73 Constitucional establece, cuales son las facultades del Organó Legislativo Federal, o Congreso de la Unión, este artículo está integrado - por 30 fracciones; en las primeras 29 expresamente se establecen las facultades del Órgano legislativo federal y, la Fracción XXX establece que el Congreso tendrá facultad:

Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.

La expresión de facultades expresas se utiliza como forma de atribución de competencias de la federación, en virtud de que México es un Estado Federal. La regla general para distribuir la competencia entre la federación y las entidades federativas se establece en el Artículo 124 Constitucional, que prevé que todo aquello que no esté expresamente reservado por la propia Constitución a los funcionarios federales, se entiende reservado a los Estados. De este modo, los órganos federales actúan en uso de facultades expresas, lo que significa que tienen la competencia derivada mientras que las entidades federativas conservan la original, asimismo, se utiliza la expresión de facultades expresas co

(8) Cfr. "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO".- Ob. Cit. Pág. 1418.

mo elemento de la garantía de la autoridad competente, el Artículo 16 Constitucional, establece como garantía individual que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente... De este modo, los actos de molestia que las autoridades pueden inferir a los gobernados, deben estar -- previstos expresamente en el orden jurídico como facultad expresa de alguno de los órganos de gobierno y sin dicha facultad no pueden actuar. (9)

El fundamento de las facultades implícitas en el Derecho Norteamericano se encuentra en su Constitución, en el Artículo Primero, Sección VIII, Fracción 18, que establece:

"El Congreso tendrá facultades: para dictar todas las leyes que fueren necesarias y convenientes para hacer ejecutar las facultades precedentes y todas las demás investidas por esta Constitución en el Gobierno de -- los Estados Unidos o en cualquiera de sus departamentos o empleos".

Madison en su obra el Federalista al respecto nos dice:

"Ningún axiona se haya asentado más claramente en la Ley o en la razón que el que dice donde se hace obligatorio el fin, están autorizados los medios, donde

(9) "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO".- Idém.

quiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda facultad particular que sea necesaria para efectuarla." (10)

Por su parte, Hamilton afirma que:

"Las facultades de imponer y recaudar contribuciones tiene que ser una facultad para promulgar todas las leyes necesarias y convenientes para el cumplimiento de ese poder y el mismo procedimiento conduce al mismo resultado, en el caso de todos los otros poderes mencionados por la Constitución. La consecuencia necesaria en caso de que el congreso interprete equivocadamente este punto de la Constitución y eche mano de poderes que no estén autorizados en su sentido verdadero sería, la misma que si el propio congreso mal interpretara o diera una amplitud indebida a cualquiera de los otros poderes que le estén confinados" (11)

Jefferson, en una postura opositora de la existencia de las facultades implícitas ejemplifica:

"No habiendo autorizado la Constitución expresamen-

(10) Ogario Ramírez España Alejandro.- "EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO". Tesis Profesional de la Escuela Libre de Derecho. México. 1967. Pág. 117.

(11) Idém.

te la compra de territorio extranjero, no podría considerarse que el Congreso tuviera facultades para -- realizar tal compra" (12)

En relación al tema que nos ocupa, en los tribunales de los E.U. A., sucedió un caso que influyó radicalmente en el pensamiento de los juristas del vecino país del norte, fue el caso de la Ejecutoria Mc. Culloult V.S. Maryland, la decisión del Jué Marshall en el caso mencionado, la hemos de transcribir a continuación:

ANTECEDENTES DEL CASO.- En Abril de 1816 el Congreso de los Estados Unidos expidió una ley creando el Banco de los Estados Unidos; en 1817 se estableció una sucursal de dicho banco en la ciudad de Baltimore, Maryland; expidió una ley encaminada a gravar todos los bancos, o sucursales de éstos, que no hubieran sido -- creados por dicha legislatura. (la forma en que se gravaba a dichos bancos o sucursales no era sobre -- su propiedad, sino que se les requería para que hicieran sus billetes sobre papel sellado por el Estado, aumentando el impuesto en proporción al monto del billete). La sucursal del Banco de Estados Unidos no pagó ese impuesto y McCulloch. su cajero --- principal, fué demandado por John James, a nombre -

(12) Ogario Ramírez E. Alejandro.- Ob. Cit. Pág. 118-120.

del Estado de Maryland. La sentencia dictada por el juzgado local fué condenatoria para McCulloch, -- quien a su vez apeló ante la Suprema Corte de Justicia, la que el 7 de marzo de 1819, dictó sentencia en los términos que a continuación se expresan:

"En el caso de ser determinado ahora, el demandado, un estado soberano, niega la obligatoriedad de una ley -- sancionada por la legislatura de la Unión, y el demandante, por su parte, discute la validez de una ley que ha sido sancionada por la Legislatura de dicho Estado. Se debe considerar la Constitución de nuestro país en sus partes más interesantes y vitales; se deben discutir los poderes en conflicto del gobierno de la Unión y de sus miembros, como están señalados en la Constitución; y se debe dar una opinión que puede influir esencialmente en importantes actividades del gobierno. Ningún tribunal puede encarar semejante asunto sin un sentido profundo de su importancia, y de la tremenda responsabilidad involucrada en su decisión. Pero el caso debe ser decidido con serenidad, o quedará como una -- fuente de legislación hostil, quizás de una hostilidad de naturaleza aún más seria; y si debe ser decidido de esa manera, solamente este tribunal puede tomar esa decisión. Nuestra Constitución ha delegado tan importante deber en la Suprema Corte de los Estados Uni-

dos.

La primera pregunta hecha en esta causa es:

¿Tiene el Congreso poder para crear un Banco?

El gobierno de la Unión, entonces (cualquiera sea la influencia de este hecho sobre el caso presente), es enfática y verdaderamente, un gobierno del pueblo. - En forma y substancia emana de él, sus poderes están conferidos por él, y deben ser ejercidos directamente sobre él y para su beneficio.

Este gobierno es reconocido por todos como uno de -- los poderes enumerados. El principio de que puede ejercer tan sólo los poderes que le han sido conferidos parece ser tan evidente que no habría requerido ser reforzado por todos aquellos argumentos que sus ilustrados partidarios han esgrimido. Este principio es actualmente admitido en forma universal. Pero la cuestión respecto a la extensión de los poderes realmente conferidos, siempre surge y probablemente continuará surgiendo mientras exista nuestro sistema.

Al discutir estas cuestiones, deberán estudiarse los poderes en conflicto del gobierno general y del estatal y deberá decidirse sobre la supremacía de sus -- respectivas leyes cuando estén en oposición.

Si alguna proposición puede obtener el asentamiento unánime es de esperar que sea ésta:

El gobierno de la Unión, aunque limitado en sus poderes es supremo dentro de su esfera de acción. Es ésta una consecuencia lógica de su naturaleza, es el gobierno de todos; sus poderes están delegados por todos; representa a todos, y actúa para todos. Si bien cualquier estado quiere controlar sus operaciones, ningún estado quiere que otros lo controlen. La Nación en aquellos asuntos sobre los cuales puede actuar, deben necesariamente unir sus partes componentes. Pero esta cuestión no está liberada al mero tazonamiento: El pueblo lo ha decidido en términos expresos diciendo: Esta Constitución y las Leyes de los Estados, que en virtud de ella se promulguen, serán la Ley Suprema de la Nación, y exigiendo que los miembros de las Legislaturas Estatales, y los funcionarios de los departamentos ejecutivo y judicial de los Estados le juren fidelidad.

Por lo tanto, el Gobierno de los E.U.A., aunque limitado en sus poderes supremo; y sus leyes, cuando están hechas de acuerdo a la Constitución, forman la Ley suprema de la Nación no obstante cualquier disposición en contrario en la Constitución o leyes de algún estado.

Entre los poderes enumerados, no encontramos el de establecer un banco o crear una corporación, no hay

frase alguna en el instrumento que, como en los Artículos de la confederación, excluya los poderes incidentales o implícitos y que requiera que lo conferido esté descrito expresa y minuciosamente. Aún la Enmienda 10, que fué concebida para aquietar los celos excesivos que habían surgido, omite la palabra "expresamente" y declara soamente que los poderes, "no delegados en los Estados Unidos, ni prohibidos a los Estados, están reservados a los Estados o a su pueblo"; dejando así que la cuestión que si un poder particular que sea motivo de controversia, ha sido delegado en un gobierno o prohibido a otro, depende de una interpretación razonable de todo el instrumento. Los hombres que redactaron y adoptaron esta Enmienda habían experimentado el desconcierto producido por la inserción de la palabra "expresamente" en los artículos de la Confederación y, probablemente, la omitieron para evitar esas confusiones. Una Constitución, para contener detallada y exactamente todas las subdivisiones posibles de sus grandes ramas y de los medios necesarios para su ejecución, debería tener la prolijidad de un Código Legal y no podría ser abarcada por la mente humana. Probablemente nunca sería comprendida por el público. La naturaleza del ordenamiento constitucional,

por lo tanto requiere que sólo sean señalados sus - grandes rasgos y designados los objetivos importantes y que los ingredientes menores que entran en su composición sean deducidos de la naturaleza de esos mismos objetivos. Que esa fué la idea que tuvieron los forjadores de la Constitución Norteamericana se infiere de la naturaleza del instrumento y del lenguaje empleado ¿Por qué otra causa se introdujeron las limitaciones que se encuentran en la sección no venta del primer artículo?.

Esta también en cierto grado, corrobora por el hecho de que los constituyentes omitieron usar cualquier término restrictivo que impidiera una interpretación justa. Al considerar esta cuestión, entonces, no debemos olvidar que es una Constitución lo que estamos interpretando.

Aunque entre las atribuciones gubernamentales que e numera la Constitución no encontramos las palabras "banco" o "incorporación", sí encontramos las grandes atribuciones de imponer y cobrar impuestos; solicitar préstamos de dinero; regular el comercio; - declarar y dirigir guerras; y de reclutar y mantener ejércitos y marinas. La espada y la bolsa, todas -- las relaciones exteriores, y una parte no poco importante de la industria de la nación, están confia

das al gobierno. Nunca se podrá pretender que estos bastos poderes arrastren tras ellos otros de inferior importancia, meramente porque son inferiores. Tal idea no puede ser sostenida. Pero se puede argumentar, con toda razón, que un gobierno al que se han confiado tan amplias atribuciones y de cuya ejecución depende tan vitalmente la felicidad y la prosperidad de la Nación debe también estar dotado de amplios medios para su ejecución. Una vez otorgado el poder, está en el interés de la nación el facilitar su ejecución. Nunca puede ser su interés, y no se puede presumir que haya sido su intención, dificultar su ejecución rehusando los medios apropiados. A través de toda esta vasta república, desde el St. Croix hasta el Golfo de México, desde el Atlántico hasta el Pacífico, es necesario percibir y gastar las rentas públicas y los ejércitos deben ser formados y mantenidos. Las exigencias de la nación pueden hacer necesario que el tesoro recolectado en el norte sea transportado al sur, que lo percibido en el este sea llevado al oeste, o que este orden sea invertido. ¿Es preferible la interpretación de la Constitución que haría que estas operaciones fueran difíciles, arriesgadas y costosas? -- ¿Podemos adoptar aquella interpretación a menos que

las palabras lo requieran imperiosamente que imputa ría a los forjadores de ese instrumento, al otorgar esas facultades para el bien público, la intención de dificultar su ejercicio, rehusando una selección de medios? Si tal fuera el mandato de la Constitu-- ción, sólo nos restaría obedecer; pero ese instru-- mento no declara su intención de enumerar los me-- dios por los cuales puedan ser ejecutados los pode-- res que confiere; ni prohíbe la creación de una cor-- poración, si la existencia de tal fuera esencial pa-- ra el ejercicio beneficioso de esas facultades. Es pues, objeto de una necesaria investigación el sa-- ber hasta qué punto pueden emplearse tales medios. No se niega que las facultades otorgadas al gobier-- no implican los medios ordinarios de ejecución. Por ejemplo, se admite que la facultad de percibir la renta nacional y aplicar la a los objetivos naciona-- les involucra el poder de trasladar dinero de un lugar a otro según las necesidades de la Nación, y de emplear los medios usuales de transporte. Pero-- se le niega al gobierno la elección de los medios; o el derecho de usar los medios más convenientes, - si para emplearlos se hace necesario formar una cor-- poración.

La facultad de crear una corporación, aunque es pro

pía de la soberanía, no es como la facultad de hacer la guerra o imponer impuestos o regular el comercio, una gran facultad real e independiente, y que no puede ser considerada como inherente de otros poderes, o usada como medio para ejecutarlos. Nunca es el fin para el cual se ejercen otras facultades, sino un medio por el cual otros objetivos son realizados. No se hacen dádivas de caridad para justificar una corporación, sino que se crea una corporación para administrar la caridad; no se instituye un seminario de enseñanza para que sea incorporado, sino que se le confiere el carácter de corporación para servir a la enseñanza. Ninguna ciudad fué jamás construída con el único objeto de ser incorporada, sino que es incorporada como la mejor manera de ser bien gobernada. El poder de crear una corporación nunca se usa por sí mismo, sino con el propósito de afectar a alguna otra cosa. Por lo tanto no se percibe una razón suficiente por la cual no pueda ser considerado como inherente de aquellos poderes que son expresamente otorgados, siendo una forma idrecta de ejercerlos.

Pero la Constitución de los Estados Unidos no ha dejado al razonamiento general el derecho del Congreso de emplear los medios necesarios para la ejecución -

de las facultades conferidas al gobierno. A la enumeración de sus facultades se agrega la de hacer "todas las leyes que sean necesarias y adecuadas para ejercer dichas facultades, y todas las otras facultades conferidas por esta Constitución en el gobierno de los Estados Unidos, o en cualquiera de sus departamentos".

El abogado del Estado de Maryland ha procurado, con varios argumentos, probar que esta Cláusula, aunque en términos de concesión de facultades, no es así en efecto; sino que es realmente restrictiva del derecho general, que de otro modo podría ser implícito, de seleccionar los medios para ejercer las facultades enumeradas.

En apoyo de esta proposición, ellos han encontrado necesario argumentar que esta Cláusula fué incluida con el propósito de conferir al Congreso la facultad de decretar las leyes. Que sin ella podría haber dudas de si el Congreso podría ejercer sus facultades, en forma de legislación.

¿Pero, podría ser éste el objeto por el cual fué incluida?. Que una legislatura, dotada de poderes legislativos, pueda legislar, en una proposición demasiado evidente para que pueda ser cuestionada.

Pero el argumento en que se pone más confianza se de

duce del lenguaje peculiar de esta cláusula. Ella no confiere al Congreso la facultad de crear todas las leyes, lo que podría tener relación con las facultades conferidas al gobierno, sino solamente aquellas que puedan ser "necesarias y adecuadas" para ejercer dichas facultades. La palabra "necesarias" es considerada como controlando toda la oración, y como limitando el derecho de crear leyes para la ejecución de las facultades conferidas a aquellas que son indispensables y sin las cuales la facultad sería fútil. Esto excluye la elección de los medios y deja al Congreso, sólo el que es más directo y simple.

¿Es verdad que éste es el sentido en que es siempre usada la palabra "necesarias"? ¿Significa siempre una necesidad física absoluta, tan fuerte, que una cosa para la cual otra pueda ser considerada necesaria, no pueda existir sin esa otra? Creemos que no. Si queremos referirnos a su uso en los asuntos comunes del mundo, o por los autores consagrados, encontramos que frecuentemente, significa sólo que una cosa es conveniente, o útil o esencial para otra. Emplear un medio necesario para un fin, significa generalmente emplear cualquier medio calculado para producir ese fin y no que esté confinado a ese sólo medio, sin el cual el fin sería absolutamente inalcanzable. El carácter

del lenguaje humano es tal que ninguna palabra tiene en todas las situaciones un significado definido y único; y nada es más común que usar las palabras con sentido figurado. Casi todas las composiciones contienen palabras que, tomadas en sentido riguroso, -- tendrían un significado diferente del que se les .-- quiere dar. Es esencial para una construcción justa que muchas palabras que importen algo excesivo, sean entendidas en un sentido más mitigado, en ese sentido que el uso común justifica. La palabra "necesarias" es de este tipo. No tiene un carácter fijo peculiar. Admite todos los grados de comparación; y a menudo está relacionada con otras palabras, que aumentan o disminuyen la impresión que la mente recibe con respecto al apremio que importa. Una cosa puede ser necesaria, muy necesaria, absoluta o indispensablemente necesaria. Estas variadas frases no darán la misma idea a todas las mentes. Esta palabra, entonces, es usada en distintos sentidos; y en su construcción se deben tomar en consideración el tema, el contenido y la intención de la persona que la usa. Hagamos esto en el caso en consideración. El tema es la ejecución de aquellas grandes facultades de las cuales depende esencialmente el bienestar de una nación. Debe haber sido la intención de quienes otor-

garon esos poderes asegurar su ejercicio benéfico, - tanto como la prudencia humana pueda asegurarlo. Eso no podía ser hecho confiando la elección de los medios en forma tan limitada como para no dejar al Congreso la facultad de adoptar cualquiera que pudiera ser apropiado y que condujera al fin perseguido. Esta estipulación es hecha en una constitución que debe durar por largos años y por consiguiente que debe ser adaptada a las diversas crisis de los asuntos humanos. Haber establecido los medios por los cuales, el gobierno debería, en todo tiempo futuro, ejercer sus facultades, habría sido cambiar enteramente el carácter del instrumento y darle las propiedades de un código legal. Habría sido muy imprudente dar reglas inmutables en cuanto a la forma de actuar frente a las exigencias que, aunque previstas, deben haberlo sido en forma muy oscura, y que sólo pueden ser satisfechas mejor cuando se presentan. Haber declarado que los mejores medios no debían usarse, sino sólo aquéllos sin los cuales la facultad dada sería fútil, habría significado privar a la legislatura la capacidad de aprovechar la experiencia, ejercer su razonamiento y acomodar su legislación a las circunstancias.

Pero el argumento que demuestra más concluyentemente

el error de la interpretación defendida por el abogado del estado de Maryland, está basado en la intención de la convención, según se manifiesta en toda la cláusula. Perder tiempo y argumentos en probar -- que, sin ella, el Congreso podría ejercer sus poderes, no sería menos inútil que alumbrarse con una vela en el sol. Poco se necesita para probar que sin esa cláusula el Congreso tendría alguna elección de los medios. Que podría emplear aquellos que, a su juicio, alcanzarían más ventajosamente el objetivo. Que cualquier medio adoptado para un fin, cualquier medio que tendiera directamente a la ejecución de -- las facultades constitucionales del gobierno, sería constitucional. Según el Estado de Maryland, esta -- cláusula abreviaría y casi anularía este derecho útil y necesario de la legislatura de seleccionar los medios. Que ésta no podía ser la intención, es demasiado evidente como para suscitar controversias, -- aunque así ha sucedido. Pensamos así por las siguientes razones:

- 1.- La cláusula está colocada entre las facultades del Congreso, no entre las limitaciones de esas facultades.
- 2.- Sus términos significan aumentar y no disminuir los poderes conferidos al gobierno. Significa

una facultad adicional y no una restricción a las ya conferidas. No se ha dado ni puede darse razón alguna para ocultar de esta manera la intención de limitar el arbitrio de la legislatura nacional con palabras que significan aumentarlo. Los forjadores de la Constitución desearon su adopción y sabían muy bien que peligraría por su fuerza y no por su debilidad. Si ellos hubieran sido capaces de usar un lenguaje que diera una idea a los ojos y, luego de profunda reflexión, imprimiera otra en la mente, habría más bien disfrazado el otrogamiento del poder y no su limitación. De modo que si su intención hubiera sido restringir por esta cláusula el libre uso de los medios que, de otro modo podrían haber sido involucrados, esa intención habría estado insertada en otro lugar y habría sido expresada en términos semejantes a éstos: Al llevar a ejecución las facultades precedentes, y otra, etc. No se deberán sancionar leyes sino las que sean necesarias y adecuadas.. Si la intención hubiera sido hacer a esta cláusula restrictiva, incuestionablemente hubiera sido así en la forma además de serlo en el efecto. El resultado del más cuidadoso y atento examen de esta cláusula es que si no aumenta los poderes del Congreso, no puede ser interpretada como restringiéndolo.

los o debilitando el derecho de la legislatura para ejercer su juicio en la selección de las medidas para llevar a ejecución las facultades constitucionales del gobierno. Si no se puede sugerir ningún otro motivo para su inclusión, se encuentra uno suficiente en el deseo de eliminar todas las deudas respecto de legislar sobre esa vasta masa de facultades incidentales que deban estar implícitas en la Constitución, si ese instrumento no es una espléndida vacuidad.

Admitimos, como todos deben admitir, que las facultades del gobierno son limitadas, y que esos límites no deben trascender. Pero creemos que la sólida interpretación de la Constitución debe permitir a la legislatura nacional esa discreción, con respecto a los medios por los cuales serán ejecutados los poderes que le confiere, que permitirá a ese cuerpo desempeñar los elevados deberes que le están asignados y en la forma más beneficiosa para el pueblo. Si el fin es legítimo, si está dentro del alcance de la Constitución, entonces todos los medios que son apropiados, que son simplemente adoptados para ese fin, que no están prohibidos, sino que están de acuerdo con la letra y el espíritu de la Constitución son constitucionales.

Si una corporación puede ser empleada sin discriminación con otros medios de poner en ejecución las facultades del gobierno, no se puede dar ninguna razón particular para excluir el uso de un banco, el se lo requiere para las operaciones fiscales. El uso de un banco debe estar dentro del arbitrio del Congreso, si es un modo apropiado de ejercer las facultades del gobierno. El hecho de que un banco es un instrumento útil, conveniente y esencial para la prosecución de las operaciones fiscales, no es ahora tema de controversias. Todos los que han estado relacionados con la administración de nuestras finanzas, están de acuerdo en cuanto a su importancia y necesidad; tan es así que los estadistas de primer orden, cuyas opiniones anteriores contra el banco habian sido confirmadas por todas las circunstancias que pueden fijar el juicio humano, han abandonado esas ideas ante las exigencias de la nación. Después de la más cuidadosa consideración, la opinión decidida y unánime de esta Corte es que la Ley de creación del Banco de los Estados Unidos, es una Ley hecha según la Constitución, y es una parte de la Ley Suprema de la Nación.

Hemos de hacer notar por otra parte, que la enmienda décima de la Constitución Americana al referirse a - que ...los poderes no delegados a los Estados Unidos

por la Constitución, ni negados por ésta a los Estados, están reservados a los Estados respectivamente o al Pueblo, suprime la palabra "expresamente", con lo cual, y según hace notar Willoughby, los poderes reservados a los Estados son aquéllos no conferidos a la federación, ya sea expresa o implícitamente, hecho que debe de hacerse resaltar en virtud de que en los artículos de confederación sí se incluyó la palabra "expresamente", por lo que, a contrario sensu, - es fácil de conocer la intención de la Asamblea Constituyente. (13)

En base a la sentencia anterior la doctrina norteamericana, representada por Joseph Cooley, se encaminó en el sentido siguiente:

Joseph Story "La Constitución de E.U.A., refiriéndose a la facultad implícita estatuye", los límites aduciendo la siguiente regla, siempre que el fin sea legítimo, siempre que esté dentro del límite por la Constitución, todos los medios que sean convenientes y claramente adecuados a este fin y no estén prohibidos sin que sean conformes con la letra y el espíritu del pacto fundamental son constitucionales. (14)

(13) Ogario Ramirez E. Alejandro.- Ob. Cit. Pág. 118-122.

(14) Burgoa Orihuela Ignacio.- "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Editorial Porrúa, S.A. Edición 6a. México. D.F. Pág. 666.

Cooley sostuvo por su parte:

El Congreso no puede expedir más leyes que aquéllas para las -- que la Constitución lo autoriza ya sea de un modo expreso o implícitamente; mientras que la Legislatura de un Estado tiene jurisdicción en todas las materias que no le estén prohibidas. --

(15)

A continuación citaremos Jurisprudencia pronunciada por la Suprema Corte de los Estados Unidos, relativas a las facultades - implícitas:

Estamos acostumbrados a hablar por mera conveniencia de los poderes expresos e implícitos conferidos al Congreso. Pero, en realidad, los poderes auxiliares, aquéllos necesarios y convenientes para la ejecución de otros poderes individualmente descritos, han sido tan expresamente otorgados como el poder de declarar la guerra, o de establecer leyes uniformes en materia de quiebras. (Legal Tender Cases).

Es imposible conocer lo que son estos poderes no enumerados, y cual es su extensión, sin considerar los fines que fueron destinados a servir. Esos fines llegan más allá de la mera ejecución de todos los poderes definidamente otorgados al Congreso y mencionados en detalles, pues comprenden la ejecución de todos los otros poderes concedidos por la Constitución al Gobierno de los

(15) Idém.-

Estados Unidos, o a cualquier departamento o funcionario del -- mismo. (Legal Tender Cases).

Esta cláusula no es una limitación o restricción a los poderes del Congreso, sino una ampliación de ellos. Muchos poderes están necesariamente implícitos en la concesión expresa de poder hecho en la Constitución; sería utópico suponer que un gobierno pueda existir sin permitir de alguna manera el ejercicio de la discrecionalidad. (U.S. vs. Fisher.). El Congreso posee facultades ampliamente discrecionales en cuanto a los medios de emplear en el ejercicio de todo poder conferido a él y puede utilizarl los que, a su juicio, sean más ventajosos, cuidando solamente que no resulten incompatibles con las limitaciones establecidas respecto del poder general por la Constitución". (Fairbanks v. Unidat States.)

Los Tribunales determinarán si los medios empleados por el Congreso para cumplir los fines buscados tienen alguna relación con los poderes conferidos por la Constititución, y si las medidas adoptadas no son incompatibles en la letra o en el espíritu con las limitaciones de la Constitución los tribunales no pueden declararlos inadecuados o inconvenientes. (Wilkes V. -- Dinsman).

En virtud de esta Cláusula, el Congreso sancionó la Ley Judicial de 1789, bajo la cual fué organizado el sistema judicial de los Estados Unidos .pues fué necesario confiar al Poder Legislativo organizar la Suprema Corte, definir sus poderes en

concordancia con la Constitución en cuanto a su jurisdicción originaria y distribuir el remanente del poder judicial entre dicha corte y los tribunales inferiores que el propio Congreso estaba obligado a ordenar y establecer definiendo sus poderes respectivos. En obediencia al mandato de la Constitución, el Congreso - ejercitó su poder, en la medida que lo consideró necesario y conveniente, para poner en ejecución los poderes conferidos por la Constitución tanto al departamento judicial como a los otros departamentos y funcionarios. La Constitución ha trazado en grandes líneas la organización del poder judicial dejando los detalles al Congreso, al cual ha conferido el poder de sancionar todas las leyes necesarias y convenientes para poner en ejecución todos los poderes. (Thode Island v. Massachusetts.).

Hay un poder conferido al Congreso para crear, definir y penar delitos y crímenes, siempre que parezca necesario y conveniente hacerlo, para cumplir los fines del Gobierno. (United States v. Fox).

El Congreso puede crear corporaciones como medio conveniente de poner en ejecución los poderes de gobierno; como por ejemplo - una corporación ferroviaria, o una corporación para construir - un puente interestatal con el fin de promover el comercio entre los estados, o una corporación para fabricar aviones o buques, como accesorio al poder de guerra. (Legal Tender Case; Unión P. R. Co. v. Meyers; Luxton v. North River Bridge Co.; Callam

County v. U.S.; Sloan's Shipyards v. U.S. Fleet Corp. (16).

D1 CONSTITUCION DE 1857.

La Fracción XXX del Artículo 72 de la Constitución de 1857, establecía como Facultad del Congreso la de expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión. (17)

Este artículo fué prácticamente copiado de la Constitución americana, fué objeto de los comentarios de los tratadistas de esa época, por lo consiguiente hemos de citar las opiniones más sobresalientes vertidas al respecto:

JOSE M. DEL CASTILLO VELASCO:

Sin esta facultad podría llegarse a verificar el caso de que se paralizara el movimiento constitucional por falta de leyes. Tal vez no habría sido necesario expresar esta facultad porque está en la naturaleza misma de las cosas, si no la hubiera exigido --

(16) Idém.-

(17) Tena Ramírez Felipe.- "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1979" Editorial Porrúa, S.A. Edición Décima revisada, aumentada y puesta al día. México, D.F. 1980. Pág. 619.

así la idea de marcar regularmente a los poderes constitucionales la esfera de su acción fuera de la cual no tienen autoridad. (18)

EDUARDO RUIZ. _

No es de admitirse el que si en la vida práctica de la Nación - se necesitase el ejercicio de la soberanía en un asunto no previsto por la Ley Suprema, no queda ya remedio contra esa deficiencia, pues en tal caso procede de lleno la adición constitucional según el método en la misma Constitución establecido, si la Constitución es hasta cierto punto inmutable, las leyes que emanan de ella tienen necesariamente que cambiar de tiempo en tiempo, siguiendo las evoluciones del progreso, exigidas por la opinión pública. La sola limitación es que esas leyes no se aparten del espíritu constitucional.

Hasta aquí, parece indicar el autor comentado, que el Congreso tiene facultad para legislar sobre una materia nueva que surja con motivo de los avances del progreso, aunque dicha materia no caiga dentro de la esfera federal, lo cual no puede ser aceptado, pues tal materia debería ser competencia de los estados, -- sin embargo, más adelante aclara su pensamiento diciendo que: El Congreso de la Unión no tiene la facultad de reformar o de a

(18) Ogario Ramírez España Alejandro.- Ob. Cit. Pág. 130.

dicionar por sí sólo la Constitución; pero sí la tiene de expresar cuantas leyes sean necesarias, aunque sea derogando algunas anteriores, a fin de hacer efectivos los fines de la administración pública, expresadas en las Fracciones del Artículo 72 y en otras varias secciones de la misma Suprema Ley, con tal de que se trate de facultades expresamente concedidas a los poderes de la Unión. De estas facultades hace uso siempre que, en su concepto, las leyes que expida sean necesarias y propias para llenar el fin indicado. La fracción en cuestión no concede una facultad más al Congreso; ni siquiera se la concede en términos generales como han creído algunos; es simplemente el medio práctico de ejercer las facultades que le están expresamente concedidas.

Como ejemplo de este tipo de facultades señala las que tiene el Congreso para adoptar el sistema de enganche voluntario o el de decretar el servicio militar obligatorio, según le parezca más propio o necesario para poder levantar el ejército, facultad -- que expresamente le había concedido la Fracción XIII del Propio Artículo 72; la de imponer penas y sanciones a los que alteren o falsifiquen la moneda, pues tiene la facultad expresa, según la Fracción XXIII, de fijar las condiciones que deba tener la misma. (19)

(19) Idém- Pág. 130-131.

MARIANO CORONADO.-

Este Autor apunta certeramente el que no todas las facultades - del Congreso de encuentran expresamente indicadas en el Artículo 72 de la Constitución de 1857, pues muchas otras se encuentran diseminadas en el resto del Código fundamental.

La Constitución concede también varias facultades a los otros - poderes, de modo que a todas ellas se refiere la fracción que examinamos. Era natural, por tanto, que concediendo nuestra -- Ley fundamental a los poderes federales ciertas facultades que la misma demarca, se concediese igualmente al Congreso de la Unión la de expedir leyes adecuadas para hacer efectivas las mencionadas atribuciones. Más es preciso notar que las facultades concedidas a la Federación son únicamente las que señala nuestro Código Supremo, es decir, las que en él se encuentran expresamente determinadas; porque las facultades que no están específicamente concedidas a la Unión se entienden reservadas a los Estados; así es que las atribuciones del Congreso General no deben extenderse más que a las leyes sobre los asuntos a que se refiere el Artículo 72 y sobre demás materias esencialmente federales. (20)

EMILIO O. RABASA.-

(20) Idém.- Pág. 131.

Tomada de la Constitución americana tiene la nuestra un precepto indispensable, que adoptaron también las de varias naciones del Sur, y que de seguro ponen en práctica, en virtud de principios más generales, aún las repúblicas que no lo copiaron en su expresión concreta. Nos referimos a la amplia facultad legislativa que contiene la Fracción XXX del Artículo 72, y que autoriza al Congreso para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes (las del Congreso mismo), y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Suprimir esta facultad sería imposibilitar el desenvolvimiento de la Constitución y el perfeccionamiento del sistema administrativo, y dejar al arbitrio de cada departamento la interpretación de sus atribuciones especiales y los medios y formas que hubieran de emplear en su desempeño.

La Fracción citada marca un límite al legislador, puesto que da a las Leyes el objeto de "hacer efectivas" las facultades que la Constitución otorga; no es, pues, admisible, que a pretexto de dar medios de efectividad, la atribución constitucional se restrinja o se amplíe; pero todas las disposiciones que sobre el precepto se hagan, por buenas que sean dentro de la doctrina exegética, se hacen a un lado en el momento de dictar la ley, - mayormente si es en ocasión de malavenidas relaciones entre los dos poderes. Para desdeñar las exigencias de una interpretación estricta habrá siempre el pretexto (o quizá la buena ra-

zón] de que es imposible reglamentar el ejercicio de una atribución específica sin tocarla, dar medios para una acción sin que la acción se limite por los medios; y no será descaminado decir que necesariamente la ley que reglamenta una facultad deja menos libre a quien la tiene que la frase breve y general que la expresa, entregada a la propia interpretación del funcionario. (21)

La Fracción XXX del Artículo 73 de la Constitución de 1917, reproduce la Fracción XXX del Artículo 72 de la Constitución de -- 1857., comparando los preceptos se advierte que la Fracción XXX del Artículo 73 de la Constitución 1917 omitió la palabra "pro--prias", contenida en la Fracción XXX del Artículo 72, de la Constitución de 1857, sin existir una explicación lógica de la supresión, incluso en el Diario de Debates no existe mención alguna al respecto, por ello algunos tratadistas afirman que la omisión se dió a un error mecanográfico, lo cierto es que hasta la fecha la Fracción XXX, del Artículo 73 de la Constitución de 1917, se ha mantenido con el texto original redactado por los constituyentes de 1917. (22)

La doctrina nacional representada por Tena Ramírez menciona que en la Fracción XXX, del Artículo 73 Constitucional, se consagran

(21) Cfr. Rabasa Emilio.- "LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA" Editorial Porrúa, S.A. México.D.F. 1976. Pág. 155,156.

(22) El Congreso tiene facultad... XXX para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

las comúnmente llamadas por la doctrina "facultades implícitas, el texto en uno y otro caso, ha quedado en el más absoluto olvido...", continúa diciendo: mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales concreta y determinadamente en alguna materia las facultades implícitas son las que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros Poderes Federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas. (23)

El otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando reúnen los siguientes requisitos:

- 1o.- La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse;
- 2o.- La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda;
- 3o.- El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita. El primer requisito engendra la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma pues depende de una facultad prin

(23) Tena Ramírez Felipe.- Ob. Cít. Pág. 116.

cipal, a la que está subordinada y sin la cual no existiría.

El segundo requisito presupone que la facultad explícita quedaría inútil, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra.

El tercer requisito significa que ni el Poder Ejecutivo ni el judicial pueden conferirse a sí mismos las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede, pues tienen que recibir las del Poder Legislativo; en cambio, este Poder no sólo otorga a los otros dos las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo. (24)

El Connotado Jurista Ignacio Burgoa Orihuela, expresa:

"Aparentemente esta disposición rompe el principio contenido en el Artículo 124 Constitucional, pero lejos de contrariarlo lo corrobora, pues las facultades implícitas que establece la Fracción XXX del Artículo 73 Constitucional, no son irrestrictas, ya que no pueden desempeñarse sin una facultad expresa previa consagrada por la misma Ley Suprema en favor de dicho organismo o de los órganos en quienes se deposita el ejercicio del Poder Público Federal. Las Leyes que en el desempeño de

(24) Tena Ramírez Felipe.- Ob. Cit. Pág. 116:

la autorización que otorga la invocada disposición de la Constitución, al mencionado Congreso no son sino normas reguladoras de tales facultades expresas, sin las cuales constitucionalmente no deben expedirse, pues entrañan el antecedente o presupuesto ineludible para su validez jurídica. (25)

Continúa su exposición:

"La radical diferencia que haya entre las facultades implícitas y las facultades reservadas a las legislaturas locales, consiste en que las primeras no pueden existir sin atribuciones constitucionales expresas y cuya normación importa su objeto o fin, las segundas son susceptibles de desempeño en materias que la Constitución no adscribe al Congreso de la Unión, en puntual observancia del principio contenido en su artículo 124.

El ejercicio de las facultades implícitas por parte del Congreso de la Unión amplía considerablemente su competencia legislativa, pues a merced de ellas, no sólo puede expedir las leyes que tiendan a hacer efectivas sus atribuciones constitucionales de cualquier índole, sino las que se estable-

(25) Burgoa Orihuela Ignacio.- Ob. Cit. Pág. 667.

cen por la Ley Suprema, en favor de los órganos administrativos y judiciales federales. De ello se infiere que toda facultad u obligación que pertenezca a dichos órganos puede ser materia de normación por el citado Congreso mediante leyes federales. (26)

ELIZUR ARTEAGA NAVA.-

"En México desde 1857, se adoptó la fórmula de la -- Confederación (27); la que establece con exactitud -- el campo de acción de los poderes centrales; la que prohíbe el ejercicio de cualquier poder no delegado expresamente. En efecto el Artículo 124 dispone que las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales -- se entienden reservadas a los Estados. Cuando se tienen facultades rigurosamente ennumeradas no se tienen facultades implícitas. El problema se complica con la existencia de la Fracción XXX, del Artículo --

(26) Idém.- Pág. 667.

(27) El Maestro Elizur Arteaga Nava en su Artículo "NOTAS PARA UN DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL", consultable en la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. NÚ. 5 Publicada en el año de 1981. Cita el artículo segundo de la Confederación de Norteamérica: "Casa Estado conserva su soberanía, libertad e independencia; así como todo su poder, jurisdicción y derecho no delegado expresamente, por esta Confederación de los E.U.A. Cuando actúen por medio de su Congreso."

73; es evidente que los textos son contradictorios. Es preciso intentar conciliarlos. Toda interpretación debe partir del supuesto de que parte la Constitución: Que Estados libres y soberanos formaron una federación y otorgaran a ésta ciertas facultades expresas reservándose las restantes.

No procede otra interpretación frente a un texto más estricto y terminante: Que los poderes federales sólo gozan de aquellos poderes absoluta y exactamente necesarios para ejercitar sus facultades explícitas en caso de duda es de suponerse de que no gozan de implícitas. Se impone ser mezquino y lento en esa materia, no espléndido y ligero.

GUSTAVO R. VELASCO.-

En cuanto a las llamadas facultades implícitas que admite la Fracción XXX, del Artículo 73 Constitucional, ellas no contradicen, el principio básico de que los poderes de las autoridades federales deben ser expresas y por ello mismo están limitadas a los casos previstos y enumerados en la Constitución. Desde luego, deben advertirse que las facultades de que trata no solamente no derogan ni modifican el principio fundamental del Artículo 124 Constitucional, sino que lo confirman toda vez que se hallan expresamente declaradas en la Constitución, no estamos en -

presencia de poderes "sustantivos e independientes" sino de facultades subordinadas puramente mediales e instrumentales, es decir, que deben estar en relación de medio a fin, con otra facultad concedida a la federación para cuya ejecución o realización sean necesarias." (28)

Nuestro sistema de gobierno, como se ha expresado, está cimentado en un régimen federal de conformidad con el Artículo 40 Constitucional.

Como consecuencia de la adopción de ese régimen dentro de nuestra organización constitucional operan diversas distribuciones de competencias, sin embargo, la más importante y fundamental es la prevista en el Artículo 124 Constitucional, que consagra la existencia entre los órganos federales y los órganos locales estableciendo que los primeros ejercerán las facultades que expresamente le otorga nuestra Carta Magna mientras que los segundos ejercerán todas las demás no otorgadas a los órganos federales.

Por su parte, como un complemento al Artículo 124 Constitucional, se encuentra la Fracción XXX del Artículo 73 Constitucional, fundamento de lo que doctrinariamente se le conoce como --

(28) Velasco R. Gustavo.-"¿TIENE EL GOBIERNO FEDERAL FACULTAD PARA LEGISLAR SOBRE LA GANADERIA?". Revista de Investigación Jurídica, de la Escuela Libre de Derecho. Núm. 4. México. 1980. Pág. 72.

"facultades implícitas" y que son las facultades que tiene el Poder Legislativo Federal, representado por el Congreso de la Unión, de concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales, como medio necesario para ejercer alguna de las facultades que expresamente le fueron otorgadas en la Constitución.

Las facultades implícitas se afirma que constituyen un complemento para la efectividad del principio de las facultades expresas de los órganos federales, contenido en el Artículo 124 Constitucional por las siguientes consideraciones:

Si la Constitución, instrumento legal máximo de un Estado de Derecho le otorga a un órgano, cualquiera que sea una facultad determinada, es porque fué voluntad del pueblo y lo creó para ejercer tal facultad, en consecuencia la autoridad debe allegarse de los medios necesarios para ejercer esa facultad que le fué conferida, máxime si el propio ordenamiento que lo creó y le otorgó la facultad, la autoriza en forma expresa al uso de los medios a través de la inclusión de las facultades implícitas en su cuerpo normativo (Fracción XXX del Artículo 73 Constitucional), más aún si del ejercicio de esta facultad dependerá la realización del bien común.

Aunado a lo anterior, constituye un principio general del Derecho la autoridad sólo puede realizar lo que le está permitido en un ordenamiento legal, en la Constitución, en consecuencia no le es potestativo el ejercer o no ejercer las facultades que

le fueron otorgadas sino que constituye un deber de toda autoridad el ejercer las facultades que le fueron conferidas, cuando se actualizan las hipótesis previstas en las normas para su ejercicio, incluso tratándose de una facultad discrecional, en este orden de ideas, donde es obligatorio el fin -el ejercicio de la facultad expresa- están autorizados los medios para ejercerla -facultades implícitas- lo anterior no significa -- que se sostenga que las facultades implícitas constituyan un fin en sí mismo, es decir, que por sí mismas se ejerciten, si no constituyen tan sólo un medio por el cual los objetivos expresos se actualizan, y se ejercitarán siempre que estén de acuerdo con la letra y con el espíritu de la Constitución y que no estén prohibidas por la propia Constitución.

Nuestra Constitución no ha dejado al capricho del Congreso de la Unión, Poder Legislativo Federal, la selección y el empleo de los medios para hacer efectivo el ejercicio de las facultades conferidas a los órganos federales, sino que su facultad se encuentra limitada a expedir únicamente las leyes "necesarias", que tiendan directamente a la ejecución de las facultades constitucionales de los órganos federales.

Por todo lo anterior, las denominadas facultades implícitas -- previstas en el Artículo 73, en su Fracción XXX Constitucional, constituyen un complemento del principio de las facultades expresas de las autoridades federales contempladas en el Artículo 124 Constitucional, para que sea posible el uso de estas fa

cultades como afirma el Autor Felipe Tena Ramírez, se requiere la existencia de una facultad explícita o expresa que por ella sólo sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin entre una y otra, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad al órgano del poder que de ella necesite. (29). Además será necesario que no estén prohibidas sino por el contrario, sean acordes al espíritu y a la letra de la Constitución. (30).

E) FACULTAD PRESIDENCIAL EN LA MATERIA
DE SIMULACION AGRARIA.

El Presidente de la República, al ser considerado de acuerdo a nuestra Carta Magna, Suprema Autoridad Agraria, le fué otorgado un sin número de facultades en esta materia, que se encuen-

(29) Cfr. Tena Ramírez Felipe.- Ob. Cit. Pág. 116.

(30) Es de advertirse que el ejercicio de las facultades implícitas, en nuestro Derecho no es el debido, se ha incrementado una práctica viciosa que consiste en que se reforme la Constitución, con fundamento en el Art. 135 Constitucional, para otorgar a un órgano federal de manera expresa una facultad que le es necesaria, no obstante que técnicamente se esté en presencia de una facultad implícita, lo que obedece fundamentalmente a una eficiente técnica legislativa que debe corregirse.

tran contenidas en el Artículo 27 Constitucional.

Sin embargo, para el ejercicio de determinadas facultades en esa materia, le fueron conferidas expresamente en la Constitución, requiere de una facultad implícita, para hacerlas efectivas.

En efecto, el Presidente de la República, como veremos más adelante tiene las facultades expresas de dotación y ampliación de ejidos, así como la de crear nuevos centros de población ejidal, al lado de estas facultades también le fué otorgada la implícita de determinar si en un fraccionamiento de propiedad particular afectable, existen actos de simulación cometidos en perjuicio de un núcleo de población y en caso de acreditarse de declarar sin efecto tal fraccionamiento y todos los actos derivados del mismo.

El estudio de la facultad implícita citada, lo iniciaremos señalando el fundamento constitucional y legal de las facultades expresas que le sirven de base, posteriormente adoptando la exposición del constitucionalista Felipe Tena Ramírez, explicaremos su justificación y fundamento.

Las facultades del Presidente de la República en Materia Agraria, se encuentran contempladas como ya hemos expresado, en el Artículo 27 Constitucional esencialmente en el párrafo tercero en las Fracciones: VII, VIII, X, XII, XIV, XV, XVI, XVIII relacionadas con las fracciones XI y XIII del mismo numeral.

El inciso "a" de la Fracción XI del Art. 27 Constitucional se-

ñala que una dependencia directa del Ejecutivo Federal es la encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución (31); actualmente esta dependencia es la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por su parte la Fracción XIII, del citado Artículo Constitucional, menciona que el Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria, lo que plasmó la Ley Federal de la Reforma Agraria en el Artículo 8 que establece que el Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria y sus Resoluciones Definitivas en ningún caso pueden ser modificadas, señalando el citado artículo, que se entiende por resolución definitiva la que pone fin a un expediente, entre otros, de dotación de tierras, de ampliación y de creación de nuevos centros de población ejidal.

Al lado del Ejecutivo Federal representado por el Presidente de la República, Suprema Autoridad Agraria, intervienen en la aplicación de la Ley Federal de la Reforma Agraria, autoridades locales, en los términos que señala el Artículo 27 Constitucional y las leyes secundarias de la materia, en efecto, el Artículo 2 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece:

(31) Debe entenderse por Leyes Agrarias, las disposiciones contenidas en el Artículo 27 Constitucional en relación a esta materia, y las leyes reglamentarias que se expidan de acuerdo al primer párrafo de la Fracción XI del citado numeral.

Que la aplicación de esta Ley está encomendada a:

- I El Presidente de la República;
- II Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Distrito Federal;
- III La Secretaría de la Reforma Agraria;
- IV La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- V El Cuerpo Consultivo Agrario; y
- VI Las Comisiones Agrarias Mixtas.

A su vez, las Fracciones XII y XIII del multicitado Artículo - 27 Constitucional establecen las bases que ha de seguir el procedimiento de dotación, que tiene su fundamento en la última parte del párrafo tercero y en la Fracción X del mismo numeral.

De acuerdo a las Fracciones XII y XIII mencionadas, el procedimiento consta de dos instancias. La primera se inicia con la presentación de la solicitud de dotación ante los Gobernadores de los Estados, quienes en plazo perentorio las deben turnar a la Comisión Agraria Mixta respectiva que lleva a cabo la integración de los expedientes y que emite dictamen también en plazo perentorio.

Los Gobernadores de los Estados pueden aprobar o modificar el dictamen de las Comisiones correspondientes y ordenarán la ejecución inmediata de sus resoluciones. La Segunda Instancia se desarrolla ante la Dependencia del Ejecutivo Federal (S.R.A.),

en la que el Cuerpo Consultivo Agrario dictamina sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas y las resoluciones de los Gobiernos locales. El dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario se presenta al Presidente de la República para que dictamine la resolución definitiva. Este procedimiento está explicado en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Asimismo el Párrafo Tercero "in fine", las Fracciones X, XII y XIII del Artículo 27 Constitucional, constituyen el sustento constitucional del procedimiento de ampliación de ejidos. En este sentido el Cuerpo Consultivo Agrario emitió el siguiente criterio:

La acción de ampliación debe considerarse como una parte extensiva de lo ya dotado y constituido a un núcleo de población, y por lo tanto constitucionalmente es de entenderse como una forma de dotación, la ampliación, por lo que queda comprendida en la dotación integral. Por tal motivo el procedimiento se sujetará a lo prevenido por la dotación en lo que fuera aplicable.

Dicho criterio fué emitido por el Cuerpo Consultivo Agrario en 1985 por motivo de las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria en 1984.

El procedimiento de ampliación de ejidos, culmina al igual que el procedimiento de dotación de tierras con la resolución que el Presidente de la República, como Suprema Autoridad Agraria una vez que ha sido tramitado ante las autoridades competentes

emite.

"Artículo 27.-

X Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o 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 baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

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

XII Las solicitudes de restitución de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los Gobernadores.

Los Gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que sustanciarán los ex-

pedientes en plazo perentorio y emitirán dictámen; los Gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictámen de las Comisiones -- Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los Gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictámen de la Comisión Mixta y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictámen en plazo perentorio, los Gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

XIII La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, recitificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los Gobiernos Locales, se informará al Ciudadano Presidente de la República para que éste -- dicte resolución como Suprema Autoridad Agrar--

Por su parte, El Artículo 325, contenido en el Capítulo VI, Ampliación de Ejidos, estatuye que el Procedimiento (de ampliación de ejidos), se sujetará a lo prevenido para la dotación de tierras, en lo que fuere posible.

A su vez, el Artículo 272 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en su inicio señala que las solicitudes de dotación o ampliación de tierras, bosques y aguas, se presentarán en los Estados cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesado, por escrito y directamente ante los Gobernadores...

Asímismo el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, establece:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales -- susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una -- distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación lograr desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular -

la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Es evidente que la naturaleza de los asentamientos humanos a -- que se refiere la parte citada del párrafo que nos ocupa, son de naturaleza agraria, y en consecuencia velar su creación es -- competencia de la actual Secretaría de la Reforma Agraria, de -- dependencia directa del Ejecutivo Federal que le está encomendada la aplicación de las "Leyes Agrarias" de conformidad con el in-

ciso "a" de la Fracción XI del Artículo 27 Constitucional:

"XI Para los efectos de las disposiciones contenidas en este Artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a) Una Dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución.

Para tal efecto la Ley Federal de la Reforma Agraria en sus Artículos 326 al 335, regula el Procedimiento para la Creación de Nuevos Centros de Población Ejidal, procedimiento que termina con la resolución emitida por el Presidente de la República con el carácter que le fue otorgado constitucionalmente de Suprema Autoridad Agraria.

Uno de los propósitos de la Reforma Agraria es la redistribución de la propiedad agraria en forma equitativa evitando el acaparamiento de la tierra en pocas manos y la existencia de las tierras ociosas, por ello la parte final del párrafo tercero y la Fracción X del Artículo 27 Constitucional, enuncian:

"Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetandose siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación..."

En concordancia a lo anterior las Fracciones XII y XIII del Artículo 27 Constitucional establecen, como anteriormente hemos expresado, las bases de los procedimientos de dotación de tierras y ampliación de ejidos, procedimientos que tienen la finalidad como su mismo nombre lo menciona, dotar de tierras y en el caso de procedimiento de ampliación, ampliar la dotación de tierras ya concedidas, a los núcleos de población carentes de ellas o que no las tienen en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades levantando para tal efecto un radio legal de afectación, para que se localice entre otros objetivos las tierras disponibles y afectables donde se encuentren establecidos los peticionarios y con ellas satisfacer sus necesidades.

La diferencia entre ambos procedimientos es una diferencia de grado en los supuestos de su acción. El procedimiento de dotación procede ante:

- 1.- Un núcleo de población compuesto de 20 individuos o más con capacidad agraria individual cada uno de ellos.

...Los requisitos para gozar de capacidad individual en materia agraria están previstos en el Artículo -- 200 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que a la letra dice:

I Ser mexicano por nacimiento hombre o mujer mayor de 16 años o de cualquier edad si tiene familia

a su cargo;

II Residir en el poblado solicitante por lo menos 6 meses de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes.

III Trabajar personalmente las tierras, como ocupación habitual;

IV No poseer a nombre propio y a título de dominio de tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido por la unidad de dotación;

V No poseer un capital individual en la industria, el comercio o la agricultura, mayor del equivalente a cinco veces el salario mínimo mensual fijado por el ramo correspondiente;

VI No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente;

VII Que no haya sido reconocido como ejidatario - en ninguna otra resolución de tierras.

- 2.- Que se encuentre establecido por lo menos con seis meses de anterioridad a la fecha de publicación de la solicitud de dotación, Artículo 195 de la Ley Fe

deral de la Reforma Agraria.

- 3.- Que no esté comprendido en los casos de excepción - a que se refiere el Artículo 196 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que a la letra dice:

Los núcleos de población carentes de capacidad para solicitar dotación de tierras, constituyen casos de excepción:

I Las capitales de la República y de los Estados;

II Los núcleos de población cuyo censo agrario arroje un número menor de 20 individuos con derecho a recibir tierras por dotación;

III Las poblaciones de más de diez mil habitantes según el último censo nacional, si en su censo agrario figuran menos de ciento cincuenta individuos -- con derecho a recibir tierras por dotación;

IV Los puertos de mar dedicados al tráfico de altura y los fronterizos con líneas de comunicación - ferroviarias internacionales.

- 4.- Que no tenga tierras o que no la tenga en cantidad suficiente para atender sus necesidades socioeconómicas campesinas, Art. 195 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

- 5.- Que existan tierras disponibles y afectables dentro

tro del radio legal de afectación, Artículo 203 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Por su parte, el Procedimiento de Ampliación de Ejidos se inicia cuando:

- 1.- Existe un núcleo de población previamente dotado, a través de una Resolución Presidencial; ésto en base al Artículo 325 de la Ley Federal de la Reforma Agraria que a la letra dice:
Si al ejecutarse una resolución presidencial de -- restitución o dotación, se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer integralmente las necesidades del poblado, se tramitará de oficio el expediente de dotación complementaria o ampliación.....
- 2.- Que explote totalmente sus tierras ejidales conforme a lo dispuesto en los Artículos 241 y 325 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.
- 3.- Que la unidad individual de dotación de que disfrutaban los ejidatarios sea inferior a lo establecido por la Ley Federal de la Reforma Agraria, o que el núcleo solicitante compruebe que tiene un número mayor de diez ejidatarios carentes de unidad de dotación individual o cuando el núcleo de población tenga satisfechas las unidades individuales y ca-

rezca o sean insuficientes las tierras de uso común, en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria en su Artículo 197.

- 4.- Que no haya parcelas vacantes en los alrededores - en donde acomodarlos, conforme a los Artículos 325 197, 241, 242, 243 de la Ley Federal de la Reforma Agraria; y
- 5.- Que existan tierras disponibles y afectables dentro del radio legal de afectación, Artículo 325 en relación con los Artículos 203 y la fracción II -- del Artículo 286 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La acción para la Creación de un Nuevo Centro de Población Ejidal, requiere para su procedencia de:

- 1.- La existencia de veinte individuos o más capacitados que reúnan los requisitos establecidos en el Artículo 200 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.
- 2.- Que las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no pueda satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación, ampliación o acomodo entre otros ejidos.
- 3.- Que no haya parcelas vacantes, ni tierras disponibles en los alrededores del grupo solicitante y --

que en cambio sólo las haya fuera del radio legal de afectación, en otras partes donde haya tierras afectables de abrirse al cultivo cuyos rendimientos sean suficientes para satisfacer las necesidades de los solicitantes y sobre de las cuales legalmente no deban constituirse ejidos por la vía de dotación y ampliación o comunidades por la vía de restitución, por ello los solicitantes deben declarar su conformidad expresa, de trasladarse al sitio donde sea posible establecerlos y su decisión de arraigarse en él como se contempla en los Artículos 244, 247, 326, 327 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

En los procedimientos de dotación y ampliación, una vez que se ha publicado la solicitud o el acuerdo de iniciación de oficio de los mismos, la Comisión Agraria Mixta, dentro de los 120 días siguientes a la publicación efectuará en cumplimiento a la Fracción II, del Artículo 286 y del Artículo 289 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, el levantamiento de un plano informativo de todo el radio legal de afectación de siete kilómetros a la redonda a partir del ugar más densamente poblado del núcleo peticionario, conteniendo entre otros datos lo relativo al conjunto de propiedades inafectables y las porciones afectables de las fincas. Y en observancia de la Fracción III del Citado Ar-

título 286 y del Artículo 289 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Comisión Agraria Mixta realizará un informe complementario en el que detallará los datos sobre la ubicación y si tuación del grupo peticionario; de los predios que se detallan en el plano, afectables o inafectables, nombre de sus propietarios, superficie de los predios, calidad de las tierras de cada uno, fecha de adquisición y la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y la especificación y análisis en su caso, si las propiedades son pequeñas de origen o por producto de un fraccionamiento.

Para mayor abundamiento agregaremos, que las Comisiones Agrarias Mixtas, son autoridades agrarias, que funcionan en cada entidad federativa y en el Distrito Federal, integradas por un Presidente, un Secretario y tres Vocales. El Presidente es el delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que resida en la Capital del Estado de que se trate o en el Distrito Federal. El Primer Vocal es nombrado y removido por la Secretaría de la Reforma Agraria y el Secretario y el Segundo Vocal, son nombrados por el Ejecutivo Local y el Tercer Vocal, representante de los ejidatarios y comuneros es designado y sustituido por el Presidente de la República de una terna que presente la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la Entidad correspondiente, lo cual se encuentra establecido en los Artículos 4 y 5 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Dentro de las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, conforme a las Fracciones I y III del Artículo 12 de la Ley Federal de la Reforma Agraria se encuentran:

- I Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas;
- III Opinar sobre la creación de un nuevo centro de población....

Si durante los procedimientos se demuestra que son realmente afectables, algunas de las tierras tocadas por el radio legal de afectación, éstas se destinarán a satisfacer las necesidades agrarias de los núcleos de población solicitantes, lo que queda asentado en la resolución Presidencial que se emita.

En efecto, el Artículo 305 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece:

"Las resoluciones Presidenciales contendrán:

- I Los resultandos y considerandos en que se informen y funden;
- II Los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios..."

La creación de nuevos centros de población, constituye otro medio para suministrar a los núcleos de población las tierras que le son indispensables ya que dentro de nuestro sistema agrario constitucional no existe otro medio de suministrar a los nuevos centros de población agrícola las tierras que le --

son indispensables, que la dotación de las mismas. De aquí la última parte del párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, sea aplicable a toda clase de núcleos de población los ya existentes y los de nueva creación ya que la dotación de tierra es, aparte de la restitución el medio instituido por la Constitución para satisfacer las necesidades de tierras de los núcleos de población.

El Procedimiento Para la Creación de un Nuevo Centro de Población Ejidal, se puede iniciar por solicitud de los interesados o de oficio. Si es por solicitud los interesados pueden señalar en la misma los predios presuntamente afectables y si los señalan el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria, respectivo, notificará al R.P.P. correspondiente, para efecto de que se haga la anotación correspondiente, además se publicará en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa en donde se ubique el predio o predios que se señalen como afectables, conforme al Artículo 324 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Esta anotación Agraria inscrita en el R.P.P., se levantará hasta que los trabajos técnicos informativos se hayan efectuado. Cuando el expediente se inicia de oficio el Delegado Agrario levantará un acta en la que conste la conformidad de los solicitantes de trasladarse al lugar en donde sea posible establecer el nuevo centro de población, conformidad que se tiene como solicitud para todos los efectos procesales establecidos en el Artículo 330 re

lacionado con el 326 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Las resoluciones presidenciales que se emitan sobre la creación de nuevos centros de población, se ajustarán a las reglas establecidas para la dotación de ejidos en cuanto a su contenido, - publicación, ejecución y surtirán respecto de las propiedades afectadas, los mismos efectos que éstas, así lo previene el Artículo 334 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Lo anterior, en razón de que la Fracción X del multicitado Artículo 27 Constitucional entraña una disposición, que referida literalmente: a los núcleos de población que carezcan de ejidos, sin introducir distinción entre ellos, consagra la igualdad de dotación de ejidos con que son beneficiados los núcleos preexistentes y los que nacen como nuevos centros de población agrícola, igualmente que está inspirada, sin duda, en la justicia con que deben ser tratados los campesinos que se agrupan para constituir un nuevo centro de población; sus necesidades son similares que las de los poblados existentes y su satisfacción debe ser, por lo tanto, la destinada constitucionalmente a estos últimos, o sea la de dotación de tierras. En tales condiciones, - la resolución presidencial que crea un nuevo centro de pobla---ción, es por ese mismo hecho, prácticamente una resolución dotatoria.

Una vez señalado el fundamento constitucional y legal de las facultades de dotación y ampliación de ejidos así como de la --

creación de nuevos centros de población ejidal del Presidente de la República. Entraríamos al estudio de la justificación y fundamento de la facultad implícita del Presidente de la República -- consistente en determinar si en un fraccionamiento de propiedades afectables, existen actos de simulación cometidos en perjuicio de un núcleo de población; y en caso de acreditarse la de declarar sin efecto tal fraccionamiento y todos los actos derivados del mismo, facultad que es implícita de sus facultades expresas arriba citadas y le fue conferida por el Congreso de la Unión en la Ley Federal de la Reforma Agraria, en el procedimiento agrario establecido en los Artículos 399 al 405 en relación con la Fracción III del Artículo 200 del mismo ordenamiento.

Siguiendo la exposición de Don Felipe Tena Ramírez, el otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse. Primero, con la existencia de una facultad explícita o expresa, que por sí sola, no podría ejercerse. (32)

Al Presidente de la República le fueron conferidas expresamente en la Constitución Federal en materia Agraria, entre otras facultades la de dotación y ampliación de ejidos así como la de creación de nuevos centros de población ejidal, facultades que por sí solas no pueden ejercer, porque para poder suministrar tie--

(32) Cfr. Tena Ramírez Felipe.- Ob. Cit. Pág. 116.

rras a los núcleos de población carentes de ellas y que le son indispensables, requiere afectar las tierras suficientes para tal fin.

La última parte del párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional que se refiere a los núcleos de población carentes de tierras o que no las tienen en cantidad suficiente, establece que tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las -- propiedades inmediatas.

Asimismo, la Fracción X del citado numeral Constitucional también refiriéndose a los núcleos de población que carecen de tierras y que tienen derecho a que se les dote señala:.. se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados...

En observancia al mandato constitucional el Artículo 203 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, establece que todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, serán afectables para fines de dotación o ampliación ejidal en los términos de esa Ley. Y para el caso de nuevos centros de población ejidal, el Presidente de la República afecta las tierras que son suficientes en extensión y calidad que aseguren los rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de los integrantes del grupo, tratando que las tierras que les su

ministre a estos nuevos pueblos se encuentran si es posible en el mismo Estado y Municipio donde originariamente se encontraban asentados, ya que son núcleos de población que como su nombre lo indica son de nueva creación y que se componen de campesinos a los cuales el Presidente de la República, no les puede satisfacer sus necesidades agrarias donde se encontraban asentados originariamente por no existir tierras afectables inmediatas al lugar donde se encontraban asentados.

Estos núcleos de población de nueva creación, como ya se expresó, tienen derecho a ser dotados al igual que los grupos de población existentes en apoyo al párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional y de la Fracción X del mismo numeral, disposiciones que no hacen distinción entre los núcleos de población existents y los de nueva creación en virtud de que la dotación junto con la restitución dentro de nuestro derecho constitucional agrario, es el medio de suministrar tierras a los núcleos de población agrícola que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente.

El criterio que determina que tierras son afectables para fines de dotación, y ampliación de ejidos como para la creación de nuevos centros de población ejidal, lo da a "contrario sensu", la Fracción XV del Artículo 27 Constitucional con la parte final del párrafo tercero del mismo numeral.

En efecto, a nivel de garantía la Constitución elevó el respeto de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Al respecto el párrafo tercero Artículo 27 Constitucional, refiriéndose al derecho que tienen los núcleos de población carentes de tierras o que no las tienen en cantidad suficiente de ser suministrados de ellas, establece que se les dotará repetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explota----ción.

Por su parte, la Fracción XV, del Artículo 27 Constitucional establece:

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

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

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

En este orden de ideas son afectables las tierras propiedad de particulares que rebasan los límites de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.

Al lado de las tierras propiedad de los particulares que rebasan el máximo de inafectabilidad, son también preferentemente afectables para fines de dotación, ampliación de ejidos y para la creación de nuevos centros de población ejidal, las tierras de la Federación de los Estados y Municipios, de acuerdo al Artículo 204 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Ahora bien, los propietarios de tierras afectables no pocas veces para evitar que sean afectadas sus tierras para fines de dotación y ampliación de ejidos así como para la creación de nuevos centros de población ejidal, realizan actos de simulación sobre ellas para aparentar que sus propiedades son inafecta----bles.

Estos actos suelen ser simulados muy bien, sin embargo, existen determinados indicios que hacen presumir su realización, por ejemplo, cuando no se realizan deslindes o señalamientos efectivos sobre el terreno o se colocan las señales divisorias después de la fecha de publicación de la solicitud de tierras o existe una concentración del provecho o acumulación de beneficios provenientes de la explotación de diversas fracciones en favor de una sola persona, o se realiza un fraccionamiento de una propiedad afectable en ventas con reserva de dominio, o cuando un usufructo de dos o más fracciones se reserva para el primitivo proprietario o para algunos de los adquirentes, o bien, se fracciona un predio afectable sin la autorización correspondiente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los anteriores indicios como se ha manifestado, presumen la realización de actos simulados, porque su presencia provoca la sospecha de que la propiedad sobre la cual se realizan, en realidad sobrepasa los límites de la pequeña propiedad y existe una concentración mayor de la permitida a favor de una sola persona y la inafectabilidad de predios se produce única y exclusivamente en el caso de fraccionamientos, cuando el propietario prueba que son legales y efectivos y que las fracciones se explotan individualmente por cada uno de los dueños.

En consecuencia, ante la presencia de cualquiera de los indicios mencionados se hace necesario investigar si no existe un acto simulado que entorpecería o impediría que el Presidente de la República ejerciera sus facultades expresas de dotación y ampliación de ejidos así como la de crear nuevos centros de población ejidal ya que no podría afectar las tierras propiedad de particulares y suministrarlas a los núcleos de población con derecho a ellas siendo que son tierras que en realidad son afectables, pero que por subterfugios o simulaciones de sus propietarios, aparentan ser inafectables.

Por ello el Presidente de la República en ejercicio de la facultad implícita que le otorgó el Congreso de la Unión, puede determinar si en un fraccionamiento de propiedad particular afectable, existen actos de simulación cometidos en perjuicio de un núcleo de población, mediante la investigación de los indicios que hacen presumir su existencia y en caso de acreditarse, de -

declarar sin efecto tal fraccionamiento y todos los actos derivados del mismo, logrando hacer efectivas sus facultades de dotación y ampliación ejidal así como la de crear nuevos centros de población ejidal que le fueron conferidas expresamente en la --- Constitución Federal, en consecuencia, de no tener la facultad implícita señalada serían letra muerta sus facultades expresas en materia agraria indicadas.

Con todo lo anterior se cubre, la relación de medio a fin entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita -- que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda, requisito segundo que señala el constitucionalista Felipe Tena Ramírez para justificar el otorgamiento de una facultad implícita.

El tercer requisito que señala el tratadista citado, es el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita. (33)

Este tercer requisito se cumplió al otorgar el Congreso de la Unión en uso de sus facultades contenidas en la Fracción XXX, del Artículo 73 Constitucional en relación con el párrafo tercero, - Fracción X; Inciso "a", de la Fracción XI y Fracciones XII y --

(33) Cfr. Tena Ramírez Felipe.- Ob. Cit. Pág. 116.

XIII del Artículo 27 de la Constitución, al Presidente de la República, en la Ley Federal de la Reforma Agraria, Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en el procedimiento Agrario establecido en los Artículos 399 al 405 en relación con la fracción III, del Artículo 210 del mismo ordenamiento, la facultad implícita multicitada.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente Tesis Jurisprudencial reconoce el ejercicio de las facultades implícitas en materia agraria:

AGRARIO. FACULTAD LEGISLATIVA PRIVATIVA DEL CONGRESO DE LA UNION EN LA MATERIA, INCLUSIVE EN EL ASPECTO FISCAL. (DECRETO 211 DEL ESTADO DE GUANAJUATO).- El análisis de las diversas fracciones del Artículo 27 Constitucional, sobre todo de la Fracción XI, lleva a la conclusión de que es facultad privativa del Congreso de la Unión legislar exclusivamente en lo concerniente a la materia agraria y esta facultad de que goza el Congreso de la Unión en Materia Agraria encuentra su complemento en la Fracción XXX del Artículo 73 de nuestra Carta Magna, que atribuye al Poder Legislativo la posibilidad de expedir todas las leyes necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que la Constitución concede a los Poderes de la Unión. Dentro de este orden de ideas, debe convenirse que la facultad de legislar en materia agraria forzosamente trae aparejada la facultad implícita

ta de poder determinar el régimen fiscal a que estarán sujetos los núcleos de población ejidal o comunal; y ello es así porque la resolución del problema agrario está sujeta a múltiples aspectos; no solamente el de que cuenten los campesinos con las tierras, bosques y aguas necesarias para satisfacer sus problemas de subsistencia sino también el que el producto que obtengan de las tierras no se vea mermado - por medio de impuestos estatales o municipales establecidos sin límite. Por este motivo, aunque no existe precepto constitucional expreso que determine que sólo el Congreso de la Unión puede legislar sobre el régimen fiscal a que pueden estar sujetos los núcleos de población ejidal o comunal, la facultad explícita para legislar en la materia agraria lleva acompañada implícitamente la potestad de determinar cuáles son los tributos federales o locales que se les puede imponer.

En estas condiciones, si el Código Agrario (y ahora la Ley Federal de Reforma Agraria) establece que los Municipios, - los Estados y la misma Federación no podrán imponer sobre la propiedad ejidal más que un impuesto predial; y en el Decreto 211 del Estado de Guanajuato se establece un gravamen que no es el predial, sino "adicional" para la construcción de caminos vecinales, señalando como sujetos pasivos a los núcleos ejidales, luego entonces, dicho Decreto 211, resulta violatorio de los Artículos 14 y 16 de la Constitución -

Federal.

Amparo en revisión 5810/1971. Comisariado Ejidal del Poblado denominado Colonia de Puentes, Municipio de Cortázar, Estado de Guanajuato. Julio 23 de 1974. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Mtra. Ma. Cristina Salmorán de Tamayo. PLENO Séptima Epoca, Volúmen 67, Primera Parte, Pág. 13.

Tesis que han sentado precedente:

Amparo en revisión 8956/1965. J. de Jesús Bermúdez Tavares. Julio 25 de 1972. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Mtro. -- Carlos del Río Rodríguez.

PLENO Séptima Epoca, Volúmen 43, Primera Parte, Pág. 82.

Amparo en revisión 4776/1965. Eustolio Martínez Ramírez y Coags. Diciembre 5 de 1972. Unanimidad de 18 votos. Ponente Mtro. J. Ramón Palacios Vargas.

PLENO Séptima Epoca, Volúmen 48, Primera Parte. Pág. 13.

CAPITULO III

LEY FEDERAL DE LA REFORMA
AGRARIA

- A) EN MATERIA SUSTANTIVA
- B) EN MATERIA ADJETIVA
- C) ARTICULO 80. DE LA LEY FEDERAL
DE LA REFORMA AGRARIA

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA

A) EN MATERIA SUSTANTIVA

"Artículo 210.- La división y el fraccionamiento, así como la transmisión íntegra por cualquier título de predios afectables, se sujetarán por lo que toca a la materia agraria a las reglas siguientes:

III Se presume que hay simulación y en consecuencia el fraccionamiento no surtirá efectos en materia agraria, en los siguientes casos:

- a) Cuando no haya deslinde o señalamiento efectivo sobre el terreno o cuando las señales divisorias se hayan colocado después de la fecha de publicación de la solicitud de tierras;
- b) Cuando haya una concentración del provecho o a cumulación de beneficios provenientes de la explotación de diversas fracciones, en favor de una persona;
- c) Cuando se realice el fraccionamiento de una -- propiedad afectable, sin la autorización co-

rrespondiente de la Secretaría de la Reforma Agraria; y

- d) Cuando se fracciones una propiedad afectable, en ventas con reserva de dominio.

También se considerará simulado el fraccionamiento -- cuando el usufructo de dos o más fracciones se reserve para el primitivo propietario o para algunos de -- los adquirentes.

Ahora bien, nosotros entendemos por simulación agraria tal y como lo expone brillantemente el Dr. Ruíz Daza, el disfrutar extensiones de tierras prohibidas por la Ley y se les disfrazan de pequeñas propiedades, por lo que en materia agraria casi se daña o se pretende dañar, pues además de que se oculta la violación de una ley de interés público, se defrauda a los campesinos al no entregárseles las tierras afectables a que tienen derecho.

El acto simulado, en materia agraria es instrumento o medio para eludir la ley, y no pocas veces puede parecer caso perfecto, generalmente se descubre a través de indicios. Los indicios son las huellas, los vestigios, los signos que comprueban la presunción.

En efecto el nombre de indicio se da a lo que causa en nosotros el conocer.

El legislador, enumeró en la Fracción III del Artículo 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, los indicios que presu--

men la simulación, sin embargo los llamó incorrectamente presunciones ya que, la presunción supone la prueba del indicio y su inferencia lógica, ya que probado el indicio, la consecuencia es tener por integrada la presunción.

En algunos casos el simulador, concentrador de provechos no es propietario ni poseedor de predio alguno, en otros casos el simulador es propietario o poseedor de algún predio que se encuentra dentro del límite señalado por la Ley, pero como acumula o se le suma otras superficies por simulación, se le afecta el excedente. (34)

En materia de simulación se aceptan todas las pruebas que prescribe el derecho, la testimonial, la confesional, la instrumental, pruebas directas que excepcionalmente se dan, sin embargo es incuestionable que la presuncional, que se basa en los indicios, es la prueba idónea para su comprobación, no obstante -- que es prueba indirecta.

En efecto el indicio se debe probar por quien pretende obtener la declaración de simulación, la pregunta que surge ahora es: ¿Cuántos indicios se requieren para tener por fundada la presunción de que existe simulación?, la respuesta es que se deje al juzgador la contestación, tomando en cuenta cada caso en --

(34) Cfr. Ruíz Daza Manuel.- "LA SIMULACION AGRARIA". Revista de Investigación Jurídica de la Escuela Libre de Derecho. Número 8. México. D.F. 1984. Pág. 74.

particular pero los indicios deben ser claros y graves así como las sospechas fundadas y, cuando son débiles entre sí, se complementarán si son concordantes, e integrarán una prueba -- plena.

La presunción es la consecuencia que la ley o el juzgador infieren de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido. En nuestro caso el legislador en la Fracción III del Artículo 210, estableció la presunción de simulación convirtiéndola en presunción legal, pero aún así se debe probar -- el indicio.

BI EN MATERIA ADJETIVA

El procedimiento para declarar la inexistencia de un fraccionamiento de propiedades afectables por simulación se encuentra regulado en los Artículos 399 al 405 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en el que se salvaguardan las garantías de legalidad y audiencia, ya que a través de él, se juzga y se decide un conflicto de simulación agraria con base a una ley expedida, con anterioridad al caso. El procedimiento se inicia a solicitud de los campesinos, de la Comisión Agraria Mixta, del Ministerio Público, o bien de oficio por la propia Secretaría

de la Reforma Agraria, ante quien se promueve.

Conforme al Artículo 290 de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuando durante la tramitación de la primera instancia de los procedimientos de dotación y ampliación de ejidos se plantee un problema relativo a la nulidad de la división o fraccionamiento de una propiedad afectable (simulación), la Comisión Agraria Mixta, antes de emitir su dictámen, informará a la Secretaría de la Reforma Agraria, sobre el problema proporcionándole todos los datos de que disponga para que, conforme al procedimiento establecido en esta Ley resuelva lo procedente.

La solicitud o el acuerdo que inicie el procedimiento se publicará en la gaceta oficial de la entidad federativa donde se encuentren ubicados, notificándose a los presuntos afectados mediante oficios de la iniciación del procedimiento, en sus casos de las fincas lo cual se encuentra contemplado en el Artículo 400; se realizará la investigación del caso, el comisionado, acompañado de los representantes de los campesinos y previa cita de los propietarios hará una inspección ocular a las tierras denunciadas, haciendo una estimación de la superficie total anotando su calidad; si se encuentran en explotación agrícola o ganadera, en el primer caso se estimará el volumen de la producción y en el segundo, se procederá a hacer un conteo del ganado en el momento de la investigación y del promedio anual, revisando el fierro y señal de sangre. Asimismo, a

notará si sobre el terreno hay deslinde o señales que dividen el predio y en caso afirmativo investigará si se colocaron antes o después de la publicación de la solicitud, verificará la autorización del fraccionamiento también realizará una investigación sobre las casas comerciales que les provee de semillas para siembra, fertilizantes así como las casas comerciales a las que les venden sus productos para que posteriormente se les solicite la información de los que son los vendedores de dichos productos, para estar en condiciones de determinar si existe concentración de provechos o acumulación de beneficios provenientes de la explotación de diversas fracciones en favor de una sola persona lo cual se encuentra detallado en los Artículos 401 y 402 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, se recibirán las pruebas y los alegatos dentro de un término total de 30 días siguientes a la publicación de la solicitud, sobre este particular la Suprema Corte de Justicia ha emitido el siguiente criterio:

NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS DE PROPIEDADES AFECTABLES, PROCEDIMIENTO DE TERMINO PARA RENDIR PRUEBAS.-

Conforme a la interpretación de los Artículos 402 y 403 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es indudable que los afectados con la nulidad del fraccionamiento de sus propiedades tienen el derecho de ser oídos en el procedimiento agrario seguido en su contra, a partir de la fecha en que

hubiesen sido notificados de su inicio, como también el de rendir pruebas y alegar; de donde se infiere, por una parte, que las investigaciones y diligencias que las autoridades agrarias practiquen para comprobar los hechos en -- que se funde la pretensión de nulidad, tienen valor probatorio en las diligencias preparatorias con apoyo en las cuales se inicie el procedimiento, pero no son suficientes para fundar la resolución presidencial definitiva, ya que ello implicaría el desconocimiento del derecho de audiencia que a los afectados otorga la propia disposición legal; y por otra, que el fermino de treinta días previsto en el segundo de los mencionados preceptos, no ha sido otorgado a aquéllos para que en él desahoguen necesariamente todas las pruebas admitidas, ya que no lo dice así el citado precepto. Por consiguiente, las pruebas ofrecidas oportunamente y que no se hubieran rendido por causas independientes de la voluntad de los oferentes, podrán recibirse con posterioridad.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vols. 121-126, Pág. 35 A.R. 440/78. Celso Briones y otros. 5 votos. (35)

(35) Cfr. "JURISPRUDENCIA". Tesis Ejecutorias 1917-1985. Sen. Jud. -- Fed. 1985.

Transcurrido el plazo de treinta días, la Secretaría de la Reforma Agraria emitirá su opinión y el Cuerpo Consultivo Agrario su dictámen que será sometido a la consideración del Presidente de la República para que emita en definitiva la resolución que ponga fin al procedimiento, resolución que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa donde se encuentre el predio, dicha declaración, expresa la Ley en su Artículo 405, trae como consecuencia la nulidad de todos los actos derivados del mismo acto simulado, quedando los predios en condiciones de ser afectados por cualquiera de las tres vías, dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población y procediéndose a cancelar la inscripción de los actos de simulación declarados nulos, tanto en el Registro Público de la Propiedad como en el Registro Agrario Nacional.

Al respecto, existe la siguiente Tesis Jurisprudencial:

NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS, PROCEDIMIENTO DE. DEBEN RESPECTARSE LOS CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD.

La expresión literal del Artículo 405 de la Ley Federal de Reforma Agraria en el sentido de que si se declara la nulidad de un fraccionamiento... traerá como consecuencia la nulidad de todos los actos derivados del mismo, no puede incluir la nulidad de los certificados de inafectabilidad y que, por tanto, debe resultar innecesario el trámite del

procedimiento especial sobre su cancelación, ya que el precepto en cita, se refiere en forma exclusiva a los actos derivados del procedimiento de nulidad de fraccionamiento y al cumplimiento que se debe dar a la resolución respectiva, señalando, entre otros, la cancelación de las inscripciones de los actos jurídicos declarados nulos, entre los que no es válido incluir la expedición de los certificados de inafectabilidad, habida cuenta de que no constituye un acto accesorio del fraccionamiento, puesto que para su invalidación se requiere del procedimiento específico establecido en la Ley de la Materia, por lo que, mientras este procedimiento no se lleve a cabo, las autoridades agrarias están obligadas a respetar los certificados de inafectabilidad.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vols. 157-162, Pág. 33 A. R. 2317/81. Rubén Riza Hernández y coagraviados. Unanimidad - de 4 votos. Vols. 175-180, Pág. 21. A.R. 2484/81. Casimiro Peña López y otro. 5 votos. Vols. 181-186. A.R. 8328. Enrique Fonseca Navarro y otros. Unanimidad de 4 votos.

Conviene hacer la aclaración de que el procedimiento para declarar la nulidad de un acto simulado se puede iniciar, seguir y culminar en forma autónoma a cualquier procedimiento agrario, - empero la mayoría de los casos se inicia o se incorpora a un -- procedimiento de dotación, ampliación o de nuevo centro eji----

dal.

Efectivamente se inicia en forma concomitante a los procedimientos de dotación y ampliación cuando durante la tramitación de éstos aparece un problema relativo a dejar sin efectos un fraccionamiento, de un predio afectable como lo previene el Artículo 290 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Mientras que en el procedimiento para la creación de un nuevo centro de población ejidal, se inicia, cuando han señalado los campesinos, los predios presuntamente afectables y en ellos se ha suscitado un problema de fraccionamiento simulado de un predio afectable de acuerdo al Artículo 327 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Por otro lado, se incorpora al procedimiento llamado por la -- Ley de nulidad de fraccionamientos de predios afectables, a -- los procedimientos de dotación, ampliación o creación de un -- nuevo centro de población ejidal. Cuando se inició con anterioridad a estos y existen núcleos de población interesados en los predios. Bien por que hayan sido tocados por el radio legal de afectación levantado dentro de un procedimiento de dotación o ampliación o bien hayan sido señalados como afectables por los campesinos o por la Secretaría de Reforma Agraria, dentro del procedimiento para la creación de un nuevo centro de población ejidal.

La resolución a que se refieren los Artículos 404 y 405, de la

Ley Federal de la Reforma Agraria, la pronuncia el Presidente en ejercicio de una facultad formalmente ejecutiva y materialmente judicial y, la resolución que emite es fija y estable, - tienen fuerza definitiva e irrevocable, presumiéndose que en ella está constituida la verdad legal, constituyendo cosa juzgada de conformidad con el Artículo 8 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, y con la siguiente tesis jurisprudencial:

303 RESOLUCIONES PRESIDENCIALES EN MATERIA DE EJIDOS, COSA JUZGADA.- El Ejecutivo Federal es la Máxima autoridad en la tramitación de los expedientes agrarios: las resoluciones definitivas que en tales expedientes se pronuncian son indiscutibles e irreformables y el contenido de esas resoluciones posee eficacia obligatoria frente a las demás autoridades agrarias y frente a quienes litigaren en el expediente ejidal, porque los fallos definitivos del C. Presidente de la República, tienen la cosa juzgada formal (IRREFORMABILIDAD E IRRECURRIBILIDAD DE LA DECISION), y también la cosa juzgada sustancial (OBLIGATORIEDAD DE LO RESUELTO), y puede perfectamente equipararse en cuanto a su fuerza y efecto, con las sentencias judiciales que han causado ejecutoria.

Amparo de revisión 64468/1962. Comisionario Ejidal del Poblado de Altamira o la Perra, Municipio de Tuxpan, Veracruz. Septiembre 29 de 1966. Unanimidad 5 votos. Ponente:

Maestro Pedro Guerrero Martínez.

2a. SALA.- Informe 1966, Pág. 44.

Tesis que ha sentado precedente:

Amparo Civil Directo 7658/1942. Luz Landero de Arozamena y Coagraviados. Octubre 19. Unanimidad 4 votos. En ausencia del Ministro Matos Escobedo.

2a. SALA.- Quinta Epoca, Tomo CXXII. Pág. 366.

C) ARTICULO 8o. DE LA LEY FEDERAL DE
LA REFORMA AGRARIA.

La Ley Federal de la Reforma Agraria, en su Artículo 8o. otorga al Presidente de la República, amplias facultades al estipular - que sólo él, podrá poner fin a un expediente ya sea de Dotación, Restitución o Ampliación de Ejidos y que no será admisible, ningún recurso en contra; por lo que la palabra del Presidente, de acuerdo a la Ley será la última y definitiva, situación que convierte a la Ley Federal de la Reforma Agraria en algo demasiado centralizado y que en determinado momento, puede resultar contra producente, toda vez que el Presidente para rendir ese último ve

redicto.

Es de nuestro dominio, que el citado veredicto no lo emite el -
Presidente en forma directa, pues él no recibe la información,
sino por medio de asesores, que obviamente influyen en esa última
decisión.

Es importante hacer resaltar que la Ley Federal de la Reforma A
graria empieza mencionando que sólo es un Reglamento del Artículo
27 Constitucional, lo cual da origen a una contradicción de
fondo, ya que no es lo mismo Ley Reglamentaria que una Ley Fede
ral, ésto aunado al Artículo 8o., nos conduce a pensar que todo
se resume en su esencia más estricta, a la decisión Presiden---
cial.

CAPITULO IV

EFFECTOS DE LA DECLARATORIA PRESIDENCIAL

- A) LA INEXISTENCIA AGRARIA
- B) ARTICULOS DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA
AGRARIA APLICABLES
- C) EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA
- D) CONSIDERANDOS DE LA SENTENCIA
- E) COMENTARIOS

EFFECTOS DE LA DECLARATORIA
PRESIDENCIAL

A) LA INEXISTENCIA AGRARIA

En el Capítulo anterior, nos hemos referido al procedimiento de nominado por la Ley Federal de la Reforma Agraria: De Nulidad - de Fraccionamientos de Propiedades Afectables, como se señaló este procedimiento está regulado en el capítulo III del Título IV del Libro V del citado Ordenamiento, sin embargo, cabe puntualizar que de acuerdo al Artículo 399 del cuerpo normativo -- mencionado, este procedimiento debe seguirse para declarar sin efecto los fraccionamientos ilegales previstos en la Fracción I del Artículo 210, así como para determinar si en un fraccionamiento de propiedad particular afectable, existen actos de simulación, cometidos en perjuicio de un núcleo de población y en caso de acreditarse declarar sin efecto tal fraccionamiento y todos los actos derivados del mismo, de acuerdo a la Fracción - III del Artículo 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

De acuerdo al Artículo 53 y a las Fracciones I y III del Artículo 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, el procedimiento en estudio, tiene una denominación y finalidad errónea, en tanto que no debe tener como finalidad, el que la autoridad competente declare la nulidad sino la inexistencia de los actos simulados realizados por los particulares sobre sus predios afectables, en perjuicio de núcleos de población.

El Maestro Manuel Ruíz Daza, afirma que los actos jurídicos agrarios para ser tales, para existir, deben tener estos elementos

- 1) Voluntad
- 2) Objeto
- 3) Competencia
- 4) Formas Constitutivas del Acto
- 5) Ajustarse a la Ley, esto es: no contravenirla si falta uno de estos elementos que origina la inexistencia agraria.

En concordancia a lo expuesto por el Maestro Ruíz Daza, la Doctora Chávez afirma acertadamente que la Ley Agraria teniendo el interés social que protege en contra de intereses individuales, presenta una modalidad a la teoría de la invalidez del acto jurídico y declara textualmente que los actos ejecutados en contraversión a los lineamientos en ella establecidos son inexistentes en lugar de nulos. (36)

(36) Chávez Padrón Martha.- "EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y SUS PROCEDIMIENTOS". Editorial Porrúa. México. D.F. 1979. Pág. 326.

El Artículo 53 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, establece:

"Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquiera actos de las autoridades municipales, de los Estados o Federales, así como los de las Autoridades Judiciales, federales o del orden común que hayan tenido o tengan por consecuencia privar - total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta Ley"

Asimismo, la Fracción I del Artículo 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria estatuye:

"ARTICULO 210.- La división y el fraccionamiento, - así como la transmisión íntegra por cualquier título de predio afectable, se sujetarán por cuanto toca a la materia agraria a las reglas siguientes:

I No producirán efectos los realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de ampliación, dotación, ni de las relativas a nuevos centros de población en las que se señalen - los predios afectables, o de la publicación del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, ni -- los que se realicen con posterioridad a la notifica

ción a que se refiere el Artículo 332.

Igualmente, la Tesis Jurisprudencial que a continuación se transcribe, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que bajo las circunstancias que apunta la Fracción I del Artículo - 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, los actos son inexistentes, en tanto que no producen efectos.

FRACCIONAMIENTOS DE PREDIOS AFECTABLES, CASOS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, APLICACION DEL ARTICULO 210, FRACCION I, DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA EN CASOS DIFERENTES.

El Artículo 210 Fracción I de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuyo contenido corresponde al Artículo 64, fracción I, del Código Agrario de anterior vigencia, establece que no producirán efectos en materia agraria los fraccionamientos de predios afectables realizados con posterioridad a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio. Es decir, dicho precepto declara inexistentes, en materia agraria, los fraccionamientos de predios afectables realizados en las condiciones apuntadas, en tanto que los priva de efectos. Sobre el particular, cabe precisar que la inexistencia en cuestión tiene características especiales en virtud de que, en último análisis, se le hace depender, entre otras, de una circunstancia posterior al fraccionamiento y ajena a los inte

resados. En efecto, durante la tramitación del correspondiente procedimiento agrario deberá considerarse al predio como una unidad, sin atender a los fraccionamientos realizados dentro de los supuestos del Artículo 210, Fracción I de la Ley Federal de Reforma Agraria en cita, correspondiente al 64, Fracción I del Código Agrario; pero, en definitiva, la inexistencia o existencia del fraccionamiento dependerá del hecho de que el predio resulte o no afectado por la resolución que ponga fin al procedimiento iniciado antes del propio fraccionamiento. En otros términos, si el fraccionamiento se realizó con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inició el procedimiento de oficio, en definitiva será inexistente cuando el predio fraccionado resulte afectado por la correspondiente resolución agraria; pero si no resulta afectado, el propio fraccionamiento será existente y surtirá efectos jurídicos aún con relación a otros procedimientos iniciados con posterioridad al propio fraccionamiento. Por otra parte, aún cuando el predio resulte afectado, sólo en el caso de que la resolución agraria delimite con precisión una parte del predio que deba excluirse de la afectación, los fraccionamientos realizados dentro de esa zona resultarán igualmente existentes. Con base en lo anterior, cuando el fraccionamiento de un predio resulta total o par-

cialmente inexistente debe estimarse, en su caso, para los efectos agrarios, como propietario del predio fraccionado al fraccionador y no a los adquirientes de las fracciones resultantes, precisamente porque al ser inexistente el propio fraccionamiento no se produce la traslación de la propiedad del fraccionador a los adquirientes. En esa hipótesis, la resolución presidencial que afecte al predio y su ejecución, aún en los casos en que ésta se aparte de los términos de aquélla, sólo pueden causar agravio jurídico -- al fraccionador, que para los efectos agrarios continúa -- siendo el propietario, y no a los adquirientes, quienes por tal motivo, carecen de interés jurídico para reclamar en la vía de amparo, tanto la resolución que afecta el predio como su ejecución, así combatan ésta por vicios propios, y el juicio que promuevan resultará improcedente de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 73, Fracción V de la Ley de Amparo.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Vol. 45 Pág. 16 A.S. 361/72. J. Santos Salazar Martínez y Coags. Unanimidad de 4 votos.

Vol. 48, Pág. 13 A.R. 3830/72. Esteban Blanco Villeda y otros. Unanimidad de 4 votos.

Vol. 54., Pág. 14 A.R. 5380/72. Fortino Noguera Jiménez. 5 votos.

Vol. 70, Pág. 15 A.R. 1529/74. Epitacio Ramos Rodríguez.
y otros. Mayoría de 4 votos.

Vol. 71, Pág. 17 A.R. 2356/74. Pedro Salas Lara y otros.
5 votos.

Asimismo, la Fracción III, del citado Artículo 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, establece en su parte primera:

III Se presume que hay simulación y en consecuencia el fraccionamiento no surtirá efectos en materia agraria, en los siguientes casos:....

De lo anterior se desprende que los actos realizados por los -- particulares de manera simulada sobre sus predios afectables, y que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por la Ley Federal de la Reforma Agraria, son inexistentes, de conformidad con la Fracción III del multicitado Artículo 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, al decir: No surtirán efectos, y en concordancia con el Artículo 53 de la Ley Federal de la Reforma Agraria y con la Tesis Jurisprudencial citada que equipara "el término no surtir efectos" a inexistencia, en las condiciones previstas en la fracción I, del Multicitado Artículo 210, y que pueden considerarse similares a las previstas en la Fracción III del mismo Artículo 210, en tanto que ambas fracciones en última instancia se están refiriendo a actos realizados por particulares que hayan

tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por la Ley Federal de la Reforma Agraria. Y que el Artículo 53, de la mencionada Ley, los declara inexistentes, cabe advertir que en la Fracción III, del Artículo 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, referente a fraccionamientos simulados, se presume la simulación y es necesario probar los indicios para que sea declarada la inexistencia.

En este orden de ideas el legislador dió una denominación indebida al procedimiento en cuestión y una finalidad que contraviene sensiblemente el propósito por lo que fue creada la Ley Federal de la Reforma Agraria, ya que ésta atiende a los intereses sociales, velando por su máxima protección, es por ello que el Artículo 53 previene la inexistencia agraria entre otros actos contra los realizados por los particulares que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por la Ley Federal de la Reforma Agraria, por lo que la declaración que debe realizar la autoridad competente cuando se comprueba que existen actos de simulación, en perjuicio de núcleos de población sobre predios afectables propiedad de particulares, en el procedimiento respectivo, debe entrañar la declaración de una ausencia total de efectos de derecho de los actos de simulación, ya que como se insiste, atenta contra los de

rechos agrarios de los núcleos de población cuya protección es la razón de ser de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Es por todo lo anterior que el procedimiento llamado de nulidad de fraccionamientos de predios afectables debe ser reformado -- por el Poder Legislativo Federal, denominándolo: Procedimiento para Declarar la Inexistencia de los Fraccionamientos de Predios Afectables; y tener como consecuencia la Resolución Presidencial que se emita, la inexistencia de todos los actos derivados de los mismos.

B) ARTICULOS DE LA LEY FEDERAL DE LA
REFORMA AGRARIA APLICABLES.

"ARTICULO 405.- Si se declara la nulidad de un fraccionamiento, la resolución presidencial traerá como consecuencia la nulidad de todos los actos derivados del mismo. En cumplimiento de resolución decretada - se procederá a cancelar las inscripciones de los actos jurídicos declarados nulos, tanto en el Registro Público de la Propiedad, como en el Registro Agrario-Nacional.

Los predios de que se ocupe la resolución serán a--
fectables para satisfacer las necesidades de núcleos
agrarios.

Este Artículo adquiere un especial interés al prevenir que al declararse por resolucipon presidencial la nulidad de un fraccionamiento simulado, son nulos todos los actos derivados del mismo, procediéndose a cancelar las inscripciones del acto jurídico declaradas nulas, tanto en el R.P.P., como en el R.A.N, con el único efecto de considerarlo como un sólo predio y en consecuencia retornarlo afectable para beneficio de los núcleos de población con necesidades agrarias.

Antes de entrar al análisis de este precepto debe precisarse - que estamos en presencia de una declaración de inexistencia, - por las razones expresadas con anterioridad, y que las resoluciones emitidas por el Presidente en la Materia Agraria, exclusivamente producen efectos en esa materia. Por lo tanto, al declararse nulo (debiendo ser inexistente) un fraccionamiento simulado de predio afectable se declara nulo exclusivamente los actos derivados del mismo procedimiento llamado legalmente de nulidad de fraccionamientos de predios afectables, y que son de naturaleza agraria. Se entiende por Materia Agraria, lo señalado por la Suprema Corte de Justicia, en la siguiente Te--
sis:

MATERIA AGRARIA. SU CONNOTACION.-

Del análisis de la adición a la Fracción II del Artículo - 107 Constitucional y de las reformas correlativas a la Ley de Amparo en Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de Febrero de 1963, así como de sus respectivas exposiciones de motivos y de su proceso legislativo, se concluye que por amparo en materia agraria se entiende el régimen peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, en sus derechos agrarios, que, - modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías, se instituye en el contenido normativo de la citada adición a la Fracción II del Artículo 107 Constitucional. Ahora bien, si ese instituto tiene por objeto proteger a los ejidatarios, comuneros, núcleos de población ejidal o comunal en sus Derechos y Régimen Jurídico, en su Propiedad, Posesión o Disfrute de sus Bienes Agrarios, en sus Derechos Agrarios, en su Régimen Jurídico. Ejidal, cabe concluir que tiene carácter de Materia Agraria, cualquier asunto en el que se reclamen actos que de alguna manera afecten directa o indirectamente el régimen jurídico agrario que la Legislación de la Materia, es decir, el artículo 27 de la Constitución, el Código Agrario y sus Reglamentos, establecen en favor de los sujetos individuales y colectivos antes especificados; ya sea que tales

actos se emitan o realicen dentro de algún procedimiento agrario en que, por su propia naturaleza, necesariamente están vinculados con las cuestiones relativas al régimen jurídico agrario mencionado, o bien cuando, aún provenientes de cualesquiera otras autoridades, pudieran afectar algún derecho comprendido dentro del aludido régimen jurídico agrario.

NOTA: El Código Agrario se derogó para que entrara en vigor la Ley Federal de Reforma Agraria a partir de mayo de 1971.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Vol. 28, Pág. 47 A.R. 10046/68. Poblado Colonia de Fuentes Mpio. de Cortazar, Gto. 5 votos.

Vol. 32, Pág. 17 A.R. 2083/70. Manuel Pérez Flores y otros Unanimidad de 4 votos.

En este orden de ideas al declararse nulo (debiéndose decir inexistente), el fraccionamiento por resolución presidencial, y en consecuencia declararse nulos (debiéndose decir inexistentes), todos los actos derivados del mismo acto, se procederá a cancelar las inscripciones de los actos jurídicos declarados nulos (debiéndose decir inexistentes), en el R.A.N., asimismo, se inscribirá la resolución presidencial por ser esta la que modifica los derechos agrarios de los simuladores, de acuerdo a los artículos 405 y 466, Fracción I, de la Ley Federal de la Refor-

ma Agraria, estas inscripciones tienen efectos declarativos y su finalidad es dar publicidad a los actos, que nacieron por actos extraregistrales.

El carácter declarativo de las Inscripciones del R.A.N., se -- confirma con la siguiente tesis jurisprudencial:

REGISTRO AGRARIO NACIONAL. SUS INSCRIPCIONES NO CONSTITUYEN PRUEBA UNICA PARA ACREDITAR EL DERECHO SOBRE DETERMINADOS BIENES.-

Si de conformidad con el Artículo 443 de la Ley Federal de Reforma Agraria, La inscripción en el Registro Agrario Nacional acreditará los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, sobre tierras, bosques, pastos o aguas..., de dicho precepto no se infiere que esa inscripción sea el único medio probatorio para acreditar los respectivos derechos. Considerarlo así supone una concepción equivocada del Registro Agrario Nacional, que, como institución análoga al Registro Público de la Propiedad, tiene como finalidad fundamental dar publicidad a los actos jurídicos para que puedan surtir efectos frente a terceros, de tal suerte que las inscripciones respectivas tienen efectos declarativos y no constitutivos, pues los derechos provienen del acto jurídico que se inscribe y no de la inscripción en sí misma considerada. Por tanto, en Derecho Agrario, como en el Derecho Privado, el medio probatorio -- por autonomasia para acreditar determinandos derechos es el

testimonio de la escritura pública respectiva o el documento privado en que el acto jurídico originante de ellos se hizo constar.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vols. 121-126, Pág. 35 A.R. 3009/77. Ramón Nava Jiménez. Unanimidad de 4 votos.

Por otra parte, el Artículo 121 Constitucional ordena que los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la Ley del lugar de su ubicación. Como consecuencia, únicamente en relación con materias expresamente cometidas a la federación, podrá ésta legislar sobre determinados bienes, en todos los demás casos debe ser la legislatura local, la que regule la propiedad, por lo tanto, la regulación de propiedad inmueble relacionados con la materia agraria es una materia federal, y su regulación se encuentra en forma específica en la Ley Federal de la Reforma Agraria, de donde se desprende que la cancelación de las inscripciones de los actos jurídicos declarados nulos en el procedimiento de fraccionamientos de propiedad afectable (simulado), en el R.P.P., es la propia ley agraria en sus artículos 405 y 449, éste al respecto prescribe lo siguiente:

ARTICULO 449.- Las autoridades agrarias están obligadas a comunicar al Registro Público correspondiente todas las resoluciones que expidan por virtud de las cuales se reconozcan, creen modifiquen o extingan derechos sobre bienes rústicos.

El Registor Público de la Propiedad de que se trate de

berá hacer las anotaciones marginales preventivas o definitivas respecto de los bienes sobre los que existan solicitudes agrarias, conforme a las modificaciones que reciba de las autoridades del ramo. Es tas anotaciones se harán en los libros que registran la traslación de dominio de los inmuebles y de los derechos reales. (37)

En la cancelación del R.P.P., se deberán inscribir un extracto de la resolución presidencial, entre otras razones por los efectos especiales de las inexistencias en materia agraria, y surta efecto contra terceros con estos efectos.

C) EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA.

Las acciones de dotación y restitución, que son los mecanismos jurídicos más dinámicos para llevar a cabo la Reforma Agraria, (instrumentadas en la Ley del 6 de Enero de 1915), en su aplicación, se debían y se deben contemplar los derechos de los --

(37) Gustavo R. Velasco.- ob. Cít. Pág. 66².

propietarios privados, cuyas extensiones de terrenos se encuentren comprendidas en los máximos que señalen las leyes específicas, a más de cumplir con otros requisitos como los de la -- producción y clase de cultivo. En la citada Ley, en su Artículo diez, otorgaba el derecho a los perjudicados, con las resoluciones agrarias dictadas por el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, para recurrir a los tribunales en defensa de sus propiedades, en el lapso de un año a partir de la fecha de la resolución.

A partir de 1917 existen dos ordenamientos agrarios a nivel -- constitucional, el derivado del Artículo 27 y la Ley del 6 de Enero de 1915: "...que continuará en vigor como Ley Constitucional...". Econ ésto se convalidaba la defensa por las vías ordinaria y extraordinaria del amparo, por parte de los propietarios privados, ante las resoluciones de dotación y restitución que conculcaran su calidad de propietarios. También apoyaban -- este derecho en el mandamiento constitucional (Artículo 27), -- que consideraba el respeto a la pequeña propiedad. Esto haría posible el desarrollo de dicha institución agraria.

Ahora bien, el uso indiscriminado del amparo por los propietarios en el lapso de 1915-1931, fué una constante que paralizó la primera etapa de la Reforma Agraria. Esto condujo a la negación del amparo a los propietarios mediante la derogación del Artículo 10 de la Ley del 6 de Enero de 1915, misma que recoge la modificación constitucional del 10 de Enero de 1934, en la

fracción XIV párrafo primero del Artículo 27. Condicionaba el respeto a la pequeña propiedad agrícola, siempre que se encontrara en explotación. Nuevamente se reincorpora el juicio de amparo a la esfera jurídica de los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación que se les haya privado o afectado en forma ilegal sus tierras o aguas, siempre que tengan certificado de inafectabilidad o en lo futuro se les expida.

En el tránsito de 1915-1963, la interpretación del amparo por el poder judicial fué apegada a los principios clásicos del amparo individualista de origen liberal. Se pasó por alto que el amparo agrario es de orden administrativo, pero conformado de características especiales acorde a los sujetos, patrimonio y esfera jurídica a proteger. El paso era concatenar el amparo protector de las garantías individuales al de las garantías sociales. Al respecto, en 1951 se habían hecho las reformas para otorgar la suplencia de la queja al trabajador o al obrero que impugnara el laudo de un tribunal del trabajo (que conculcara los principios constitucionales), pero que en su demanda no asentara con precisión el concepto de violación, en la forma en que verdaderamente se violó la garantía constitucional. Estas directrices se recogen en la Reforma Constitucional del Artículo 107-II que adiciona el quinto párrafo con fecha 2 de noviembre de 1962, y la correlativa a la Ley de Amparo de 4 de Febrero de 1963. Con esto se ponen las bases del amparo social agrario.

rio.

A continuación hacemos mención de parte de Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte en relación al tema que nos ocupa del poblado Colonia de Fuentes del Municipio de Cortázar, Guanajuato:

"...La estructura del amparo agrario, se deduce que se trata de una institución que tiene por objeto la tutela de ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal... todas ellas concurren para la integración de un régimen procesal específico -- del juicio del amparo que, reglamentando el párrafo final de la Fracción II del Artículo 107 de la Constitución Federal, se ha establecido para proteger -- singularmente la garantía social agraria..."(38)

EL PROBLEMA DE INTERPRETACION.- La negación del derecho y ejercicio del juicio de amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatarias o restitutorias de ejidos o aguas, dictadas a favor de los pueblos, o que en el futuro se dictaren (reforma -- de 31 de diciembre de 1931, incorporada en el Artículo 27-XIV el 10 de enero de 1934), presentaba problemas de interpretación judicial: I) Desde el ángulo de los propietarios y afectados; y II) Desde el apartado de los núcleos de población.

(38) Cfr. A.R. 10046/68 . Poblado Colonia de Fuentes. Municipio de Cortázar, Guanajuato. en: JURISPRUDENCIA Y EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE.

I) Desde el Angulo de los Propietarios Afectados.- por las resoluciones de dotación y restitución, no presentaba duda alguna con la negación del recurso legal ordinario ni el juicio de amparo. Planteamiento que se cuestionaba en el caso de las acciones agrarias de nuevos centros de población agrícola por no estar contempladas en el precepto constitucional. Se argumentaba que sí procedía el juicio de amparo, ya que los nuevos centros de población tenían como fin primordial redistribuir la población rural, por lo cual no precisaban el predio afectado que quedaba fuera del radio de afectación de siete kilómetros, donde tenía su asiento el núcleo de población solicitante y, por lo tanto, era una acción agraria complementaria que en sí no era dotatoria, ni mucho menos restitutoria.

Esta postura jurídica fué manifestada en algunos fallos de los tribunales federales que frenaron las acciones agrarias de colonización ejidal, y que más tarde se aclaró al interpretar el poder judicial que la acción agraria de nuevos centros de población agrícola tiene el sustento jurídico de la acción de dotación y, por consecuencia, era improcedente el juicio de amparo a favor de los propietarios afectados.

II) Desde el Apartado de los Núcleos de Población.- en múltiples interpretaciones de nuestro máximo tribunal,

Finalmente, en el sexto párrafo se establece como incentivo para los propietarios o poseedores de predios agrícolas y ganaderos, a los que se les haya expedido certificado de inafectabilidad, para que mejoren la calidad de sus terrenos por medio de obras de riego, drenaje, o cualquier infraestructura, garantizándoles la inafectabilidad, no obstante que por la mejoría se rebasen los topes establecidos para la pequeña propiedad agrícola o ganadera. (40)

Se vuelve a establecer como institución base de la reforma agraria a la pequeña propiedad agrícola y ganadera, lo que condujo a la modificación y adición de la fracción XIV para darle la debida protección jurídica constitucional.

A los propietarios y poseedores se les restituía el juicio de amparo para ejercerse en los casos de privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

El uso del amparo se condicionaba a:

- a) A que los predios estuviesen en explotación;
- b) Que a los dueños o poseedores se les haya expedido certificado de inafectabilidad; y
- c) Que en el futuro se les expida el certificado de inafectabilidad a los propietarios o poseedores de esos predios agrícolas o ganaderos.

(40) Medina Cervantes José Ramón. "DERECHO AGRARIO". Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México D.F. -- 1987. Pág. 187

De ahí que todo gire en torno del certificado de inafectabilidad para hacer válida esta garantía social agraria. Algunos tratadistas han opinado que la situación jurídica de la propiedad rural como tal existe, independientemente del acto administrativo del Presidente de la República en el que se expide dicho certificado; hoy lo expide el Secretario de la Reforma Agraria como lo estipula el Artículo 10-XX de la Ley Federal de la Reforma Agraria. El certificado es un elemento "ad probationem", de que un predio rústico agrícola o ganadero ha cumplido los requisitos y se le da la garantía de inafectabilidad "Sostener lo contrario implicaría, verbigracia, negar el nacimiento o defunción de una persona, porque no se hubiesen levantado las actas respectivas en el Registro Civil", concepto expresado por el Maestro Ignacio Burgoa.

En la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia (Amparo en revisión 9380/66, Florencio García Valdes y coagraviados, - 29 de Julio de 1971), se aprecian los dos aspectos del amparo agrario para los pequeños propietarios:

- a) Por un lado la regla general que les cierra el derecho de amparo y el recurso legal ordinario contra las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado a favor de los pueblos; y
- b) Por otra parte el derecho a hacer uso del amparo a los poseedores y dueños de predios agrícolas y ganaderos contra la privación o afectación agraria ilegales, requi---

riendo del certificado de inafectabilidad que se les ha ya expedido, o que en el futuro se expida.

"Si bien es cierto que la Fracción XIV del Artículo 27 Constitucional establece que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas no podrán promover el juicio de amparo, también - lo es que el párrafo tercero de la propia fracción XIV del expresado artículo dispone que los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos a los que haya - expedido certificado de inafectabilidad, podrán promo-- ver el juicio de amparo, contra la privación o afecta-- ción agraria ilegal de sus tierras y aguas, por lo que interpretando "acontrario sensu" dicho precepto, debe estimarse que la intención de la norma constitucional que se analiza es la de que los dueños o poseedores de predios agrícolas, a quienes no se les haya expedido -- certificado de inafectabilidad, no podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras y aguas, aún cuando las resoluciones reclamadas se refieran a restituciones de tierras y no precisamente a ejidos, procedencia del amparo no solamente cuando se trata de dotaciones o restituciones de ejidos, sino de cualesquiera afectaciones agrarias ilegales, dentro de las cuales quedan comprendidas tierras en general que sean restituidas a campesi--

nos, sus antiguos propietarios, que es lo que se contempla en un caso en el que los recurrentes aducen que por ser las resoluciones reclamadas relativas a tierras que se restituyen a campesinos y no a ejidos, no precisan tener certificado de inafectabilidad.

En el caso de los poseedores de predios agrícolas y ganaderos, para que procediera el juicio de amparo se requería:

"...En tal caso, está obligado a probar:

- a) Que el poseedor de las tierras en forma pública, - pacífica, continua, en nombre propio y a título de dueño, por un lapso no menor de cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la solicitud agraria o del a cuerdo por virtud del cual se inició, de oficio, el pro cedimiento;
- b) Que las tierras que posee se encuentran en explotación,; y
- c) Que la extensión de su predio no excede del límite fijado para el de la pequeña propiedad.

Consiguientemente, procede concluir que con sólo faltar uno de los mencionados requisitos resultaría ocioso si han quedado o no, satisfechos los demás. (41)

(41) A.R. 4745/68. Primitivo Ortiz Moreno. 9073/67. Víctor Rafael Martínez Dosal y otro 6357/68. Rafael Larios Mireles, 6356/68 Alfonso Ibarra Alatorre, y 9966/67. Adolfo Rivas Vega en: JURISPRUDENCIA Y EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE ... Pág. 235, 236.

LA SOLUCION DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL POR LO QUE RESPECTA AL JUICIO DE AMPARO Y A LA PEQUEÑA PROPIEDAD.- La Reforma Constitucional del Artículo 27-XIV párrafo primero (10 de enero de 1934), se refería a los propietarios afectados por las resoluciones dotatorias, mas no distinguía entre pequeños, medianos y grandes propietarios. En este caso se remitía al Código Agrario de 1934, que en su Artículo 51 determinaba como pequeña propiedad inafectable 150 hectáreas de terreno de riego, 300 hectáreas de temporal, 300 hectáreas con plantaciones de plátano, café, cacao y árboles frutales; las superficies sujetas a reforestación; 500 hectáreas de riego o sus equivalentes de las escuelas de agricultura, y los predios dedicados al cultivo de la caña en las fincas azucareras. Esto se complementa con la adición del Artículo 52 Bis al Código Agrario (6 de marzo de 1937), en el que se establece la inafectabilidad ganadera, con la extensión de terreno necesaria para alimentar 500 cabezas de ganado mayor, o 300 de ganado mayor si eran lecheras. Los predios iban de 300 hectáreas de tierras feraces, a 50,000 hectáreas desérticas.

En el Código Agrario de 1940, en su Artículo 173, se establecen las extensiones para la pequeña propiedad agrícola, tomando como base 100 hectáreas de riego o humedad, 200 hectáreas de temporal o agostadero susceptibles de cultivo, 150 hectáreas dedicadas al cultivo de algodón si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo y 300 hectáreas para planta

ciones de plátano, café, cacao, o árboles frutales. En tanto -- que para las concesiones ganaderas, se mantuvieron las mismas - extensiones de la Reforma de 1937. El Código de 1942 en lo sustancial hereda las inafectabilidades agrícolas y ganaderas de - su predecesor.

Los problemas de negación del juicio de amparo no fueron exclusivos de los propietarios privados, incluso repercutió a los solicitantes de la acción agraria de nuevos centros de población ejidal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación partía de -- que no era una acción agraria de restitución o dotación, ya que no se precisaban las tierras afectables, y, por lo cual, el derecho quedaba vigente para solicitar nuevamente tierras y aguas y de esta forma el perjuicio que se les pudiera causar (solicitantes), no era definitivo. Interpretación constitucional ya - superada (amparo en revisión 3764/71), en que la acción agraria de creación de nuevos centros de población, es de forma y fondo de dotación.

Estas circunstancias condujeron a las reformas y adiciones del Artículo 27 en sus fracciones XIV y XV (12 de Febrero de 1947). Por la trascendencia que ha tenido y tiene -quinta modificación constitucional del Artículo 27-, volvemos a reproducirla:

"Fracción XIV.- Párrafo Tercero.- Los dueños o posegedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotagción, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promo

ver el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y aguas.

A la Fracción XV, se le adicionan cinco párrafos que precisan la extensión de la pequeña propiedad agrícola y ganadera, al igual que los incentivos para mejorarla sin riesgo de afectaciones por el cambio de calidad de los terrenos.

En el segundo y tercer párrafos, se fija para la pequeña propiedad agrícola un máximo de cien hectáreas de riego o humedad de primera en explotación, o sus equivalencias correspondientes. Las equivalencias son: por una hectárea de riego, -- dos de temporal, o bien cuatro de agostadero de buena calidad, o en su defecto ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. En el cuarto párrafo se considera como pequeña propiedad hasta doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, 150 hectáreas que se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo, y de trescientas hectáreas en explotación cuando se -- destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, hene--- quen, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cocoa o árboles frutales.

En el quinto párrafo se fija para la pequeña propiedad ganadera una superficie máxima para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.

sostuvo que no procedía el amparo de los vecinos de los pueblos, ejidatarios, ni de los integrantes de los núcleos de población cuando la resolución presidencial -- les era adversa. Se sostenía que el perjuicio no era de finitivo, ya que los solicitantes nuevamente podían ejercer las acciones agrarias, con lo cual se les dotaría de las tierras y aguas que requiriera su desarrollo económico. Esta argumentación se complementa:

"El Poder Judicial de la Federación ya no puede decidir cuestión alguna de índole agraria, sino las autoridades correspondientes, porque el texto y el espíritu de la Ley Suprema, lo apartan del conocimiento de ese problema que reviste un carácter eminentemente social y no -- constitucional" (39)

Criterio ya superado en posteriores sentencias de la Suprema -- Corte de Justicia.

ANTECEDENTES DE LA DENEGACION DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS - RESOLUCIONES DOTATORIAS Y RESTITUTORIAS.- El Artículo 10 de la Ley del 6 de Enero de 1915, es derogado, a raíz de la propuesta ante el Senado de la Liga de Campesinos de Veracruz, Ursulo Gal

(39) Amparo interpuesto por José P. Felipe y coagraviados; mismo criterio se sostuvo en el caso de los amparos promovidos por la Comunidad Agraria de Atotonilco el Alto, Jal. y del Ejido del Pueblo de Jalapilla, Singuilucan. Citados por: Mendieta y Núñez Lucio. -- "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL" 4a. Edición. Editorial Porrúa S.A. México.D.F. 1975. Pág. 133.

ván que contó con el apoyo del senador agrarista Lauro G. Caloca, lo mismo que del diputado y profesor Graciano Sánchez en la Cámara Colegisladora. Esta reforma de carácter constitucional cerraba el camino a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias y restitutorias para impugnarlas por la vía jurídica ordinaria, igualmente por la extraordinaria del amparo. Sólo -- les quedaba como única alternativa el beneficio de la indemnización, a ejercerse en el plazo de un año después de dictada la resolución presidencial correspondiente.

Esta reforma se aprobó el 23 de diciembre de 1931 y se publicó el 15 de enero del siguiente año (que se incorpora a la reforma constitucional de 10 de enero de 1924 en su Fracción XIV). El primer párrafo prescribía lo siguiente:

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

La Fracción XV en los párrafos tercero y cuarto ponía a salvo a la pequeña propiedad de las afectaciones por dotación, dictadas por la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y el Presidente de la República. Planteamiento que se hacía extensivo para la acción de restitución.

Cubriendo estos requisitos, el posesionario queda equiparado y protegido en igual forma que el propietario titular con certificado de inafectabilidad.

El Autor José Ramón Medina Cervantes, vierte la siguiente crítica al tema que nos ocupa:

"La Reforma constitucional de 1947 relacionada con el Artículo 27-XIV-XV, también conocida como reforma "Alemán", ha sido la más cuestionada, ya que le ha endilgado como la formalización constitucional de la contrarreforma agraria mexicana. Al respecto emitiré mos nuestra opinión evaluando dos grandes vertientes del problema motivo de estudio:

PRIMERA.- Coincidimos con el constituyente del diecisiete en considerar a la verdadera pequeña propiedad agrícola y ganadera como pilar de nuestra reforma agraria. Lo que conlleva a brindarle la esfera constitucional y reglamentaria para preservarla, al mismo tiempo alentar su desarrollo. Estos medios de defensa ordinarios y el extraordinario de amparo de ninguna manera deben distorsionarse para beneficio del gran propietario (latifundista), ni menos para encubrir y simular la pequeña propiedad.

SEGUNDA.- La interpretación del poder judicial federal; Artículo 27-XIV-párrafo tercero, ha desvirtuado el presupuesto fáctico de la norma jurídica, orientada a crear una esfera jurídica de la verdadera peque

ña propiedad agrícola o ganadera en explotación, -- creando desconfianza entre estos sujetos agrarios, -- ya no digamos entre los campesinos, comuneros y colonos ejidales, al igual que en las autoridades agrarias y agrícolas y, por supuesto, en un amplio sector de la población que directa e indirectamente está inmerso en el problema agrario.

Demos una hojeada a la interpretación judicial de la fracción XIV Párrafo Tercero, que ha permitido la admisión de demandas de amparo con o sin certificado de inafectabilidad en las controversias siguientes:

- . Contra las propias resoluciones presidenciales alegando violaciones al procedimiento (Artículo 16 Constitucional), o a la garantía de audiencia (Artículo 14 Constitucional).
- . Contra dotaciones complementarias y nuevos procedimientos de ejecución (Amparos 61113/1955, 6538/61, 1726/62).
- . Contra replanteo de linderos (Amparo 6982/61).
- . Por falta de localización y deslinde de la pequeña propiedad (310/1961).
- . Por elevar un plano informático o plano proyecto de ejecución (184/1961).
- . Por órdenes giradas para que una persona ajena al ejido abandone su posesión sobre terreno eji

judicial (Amparo 5003/1961).

- Contra la mala clasificación de tierras de humedad hechas por la autoridad agraria (Amparo 5049/1956.)
- Por diferencias en la calidad de las tierras que manda afectar la Resolución Presidencial (Amparo 4803/1959) y en contra de Órdenes, oficios y actos de ejecución de las propias Resoluciones Presidenciales. (42)

Estos devaneos jurídicos son los que han puesto en entredicho - la verdadera eficacia del amparo, en favor de los pequeños propietarios.

REFORMAS AL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL de 2 DE NOVIEMBRE DE -- 1962 Y A LA LEY DE AMPARO, ESTA ULTIMA PROMULGADA EL 4 DE FEBRE RO DE 1963.- La adecuacion del amparo a la materia agraria no - rompe con el principio sustante de esta institucion juridica - de proceder en caso de la violacion de garantias individuales, sino que amplia su cobertura a las garantias sociales, donde se encuadran los ejidos, núcleos de poblacion, ejidatarios, comune ros y colonos ejidales. Ya en 1951 hubo un adelanto en esta ma-

(42) Medina Cervantes José Ramón.- Ob. Cit. Pág. 189.

tería al establecerse la suplencia de la queja en el amparo obrero a favor de la clase trabajadora, cuando el obrero o el trabajador reclame en amparo la resolución del tribunal del trabajo por considerar que va en contra de lo establecido en la Constitución cuando no expresa en su demanda, en forma precisa, el concepto de violación como verdaderamente se le ha conculcado su garantía individual.

En la iniciativa presentada por el Presidente Adolfo López Mateos a la Cámara de Senadores el 26 de diciembre de 1959, -- fundamentaba :

De adoptarse por el texto constitucional la adición que adelante se consigna, quedaría para la ley secundaria la estructuración, con rasgos y normas peculiares, del nuevo amparo agrario, previendo las reglas adecuadas sobre personalidad, -- términos, deficiencias de la demanda, pruebas y en general la substanciación del juicio, con objeto de crear un procedimiento al alcance del campesino que constituya una eficaz defensa de la garantía social agraria, y al efecto puede establecerse entre otras previsiones, que el Juez, de oficio y para mejor proveer, recabe pruebas, procedimiento que encuentra precedente en el Código Agrario tratándose de conflictos por linderos de terrenos comunales.

Con esta iniciativa la suplencia de la queja sólo se contemplaba para los ejidos y los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal. Protección jurídi-

ca que también incluyó a los ejidatarios y comuneros en el texto constitucional del Artículo 107-II quinto párrafo publicado el 2 de Noviembre de 1962, cuyo texto es el siguiente:

"En los juicios de amparo en que se reclamen actos - que tengan o puedan tener como consecuencia privar - de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus - tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden en estado comunal, o a los ejidatarios y comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria; y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento -- por inactividad, ni la caducidad de la instancia, -- cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos - de población comunal" (43)

Las reformas a la Ley de Amparo de 4 de febrero de 1963, referente a dos nuevos artículos y adiciones en veinte artículos, conforman la materia del amparo social agrario. La tutela jurídica a efecto de preservar la propiedad, posesión y disfrute - de las tierras, aguas, pastos y montes por los ejidos y los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, y en lo particular a ejidatarios y comuneros, esta

(43) Medina Cervantes José Ramón.- Ob. Cit. Pág. 191.

biece como regla general la suplencia de la queja por el órgano judicial respectivo. Y para las personas morales (ejidos y núcleos de población), la esfera jurídica se amplía a la improcedencia del desistimiento, el sobreseimiento por inactividad y la caducidad de la instancia.

A continuación esquematizaremos los rasgos básicos de la reforma de referencia, que le da un nuevo enfoque al amparo agrario.

PERSONALIDAD.- El Comisariado ejidal es el mandatario de hecho y de derecho del ejido y del núcleo de población, por lo cual puede interponer el juicio de amparo a nombre de sus representados. En caso de que no ejerciera este derecho el Comisariado, después de transcurridos quince días de la notificación -- del acto reclamado, puede interponer la demanda culaquier miembro del Comisariado o del Consejo de Vigilancia, o bien algún ejidatario del núcleo de población perjudicado.

Los miembros del Comisariado o del Consejo de Vigilancia acreditan su personalidad con las credenciales que les haya expedido la autoridad agraria (Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización), en su defecto con el oficio de dicha autoridad para expedir la credencial, o con la copia del acta de asamblea en que fueron electos. Si el Comisariado y el Consejo de Vigilancia tienen más de tres años en funciones y no ha habido elecciones para renovar esos cargos, no se puede desconocer su personalidad en el juicio de amparo (Ley de Amparo Artículos 8

bis y 12].

En el caso de ejidatarios o comuneros que interpongan la demanda de amparo y fallezcan durante la substanciación del mismo, podrá continuar el amparo el campesino que tenga derecho a heredar conforme a las Leyes Agrarias lo cual se encuentra estipulado en el Artículo 15.

TERMINO PARA INTERPONER LA DEMANDA.- Como término general para interponer la demanda de amparo se señalan quince días, contados a partir del siguiente día en que le hayan notificado al quejoso la resolución o acuerdo que reclame, o que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o bien que se hubiera ostentado sabedor de los mismos. (Art. 21 de la Ley de Amparo).

El término se amplía a treinta días cuando los ejidatarios o comuneros interpongan la demanda por actos reclamados que causen perjuicio a sus intereses agrarios de carácter particular (Artículo 22-I). Los núcleos de población ejidal y comunal podrán interponer la demanda de amparo en cualquier tiempo, cuando se afecten los intereses agrarios de esas personas morales (Art. 22-II de la Ley de Amparo). Se exceptúan de la improcedencia los amparos interpuestos por los núcleos de población ejidal o comunal en un término superior al establecido para el resto de los quejosos. (Artículo 73-XII de la Ley de Amparo.)

DEMANDA.- Debe cubrir requisitos de forma y fondo; para el amparo agrario el Artículo 116 bis señala como indispensables los siguientes:

- I El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;
- II El acto o actos reclamados, y
- III La autoridad o agente que ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado.

Se deja como opción al promovente, de anotar la autoridad que haya ordenado el acto reclamado; el nombre y domicilio del tercero perjudicado; la ley o acto que de cada autoridad se reclame; los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, y el artículo (s), de la Constitución Federal que contengan la facultad de la Federación o de los Estados que se considere vulnerada, invadida o restringida (Artículo 106 de la Ley de Amparo).

Se considera demanda irregular la que no llene los requisitos arriba anotados, o que no hubiese precisado el acto reclamado, o bien que no exhibiera el número de copias del amparo. Si esto no se subsana en el término de tres días, se desecha la demanda. En el amparo agrario esta disposición se amplía a quince días, para el caso que el quejoso no hubiera expresado con precisión el acto reclamado. De no allanar esta deficiencia el quejoso, el juez de oficio la recabará (Artículo 146 de la Ley de Amparo).

Las copias que se exhiben en un amparo se distribuyen de la -- forma siguiente: para las autoridades responsables, el tercero perjudicado (si lo hubiese), el Ministerio Público Federal, dos para el incidente de suspensión, si se solicita y no tenga que concederse de acuerdo a la Ley. La falta de copias en el amparo agrario se suple por la autoridad judicial que manda ex pedir las que sean necesarias (Artículo 120 de la Ley de Ampa ro).

SUSPENSION.- Procede de oficio a favor de los núcleos agrarios "Cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por conse-- cuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios... o su substracción del régimen jurídico ejidal" (Artículo 123-III de la Ley de Amparo).

En el caso de amparos interpuestos por núcleos de población e-- jidal o comunal, ejidatarios o comuneros contra el cobro de im puestos, multas u otros pagos fiscales no es necesario que se garantice el interés fiscal para concederse la suspensión del acto reclamado (Artículo 135 de la Ley de Amparo).

En los lugares en que no resida juez de Distrito, los jueces - de primera instancia del partido judicial respectivo están au-- torizados para recibir la demanda de amparo, y a la vez para - suspender provisionalmente el acto reclamado "...cuando seña-- len como reclamados, actos que tengan o puedan tener por efec-- to privar de sus derechos agrarios a un núcleo de población -- quejoso" (Artículo 39 de la Ley de Amparo).

PRUEBAS.- Los jueces de Distrito coadyuvarán en los amparos Agrarios, de acuerdo con lo prescrito en el Artículo 157 de La Ley de Amparo:

"Podrán acordar las diligencias que estimen necesarias para precisar los derechos agrarios del núcleo de población quejoso y la naturaleza y efectos de -- los actos reclamados, y deberán solicitar de las autoridades responsables y de las agrarias copias de las resoluciones, planos, censos, certificados, títu los y, en general, todas las pruebas necesarias para tal objeto".

En los amparos agrarios se consideran las pruebas que aporte el quejoso y las que de oficio recabe la autoridad judicial. La autoridad judicial donde se ventile el amparo resolverá la inconstitucionalidad del acto reclamado tal como se haya probado, - aun cuando difiera de los invocados en la demanda (Artículo 78 de la Ley de Amparo).

SENTENCIA.- Procede la deficiencia de la queja cuando el quejoso invoque que ha habido una manifiesta violación de los derechos agrarios sobre tierras y aguas del núcleo de población, -- del ejidatario o del comunero (Artículo 76 de la Ley de Ampa--- ro).

El Ministerio Público Federal cuidará "...que las autoridades -- responsables cumplan y hagan cumplir las sentencias dictadas en

favor de los núcleos de población ejidal y comunal. (Artículo - 113 de la Ley de Amparo).

SOBRESEIMIENTO.- No procede en "...amparos interpuestos por núcleos de población ejidal o comunal contra actos que afecten -- sus derechos agrarios total o parcialmente, ya sea en forma temporal o definitiva" (Artículo 74-I de la Ley de Amparo).

Es improcedente la caducidad de la instancia y el sobreseimiento por inactividad procesal en los amparos interpuestos por los núcleos de población ejidal o comunal, o por los ejidatarios o comuneros a título personal (Artículo 74-V de la Ley de Amparo).

REVISION.- Es competente la Suprema Corte para conocer de este recurso contra actos de cualquier autoridad que afecten a los núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos o a la pequeña propiedad. (Artículo 84-I de la Ley de Amparo).

La Suprema Corte de Justicia (el Pleno y las Salas), y los Tribunales Colegiados de Circuito, al conocer en revisión los amparos en materia agraria, "...examinarán los agravios del quejoso supliendo las deficiencias de la queja, y apreciarán los actos reclamados y su inconstitucionalidad conforme a lo dispuesto -- por el Artículo 78" (Artículo 91-V de la Ley de Amparo). La -- falta de copias en la interposición del recurso de revisión en materia agraria es suplida por la autoridad judicial, que al e-

fecto las mandará expedir. (Artículo 88 de la Ley de Amparo).

QUEJA.- El incumplimiento de la sentencia que concedió el amparo a un núcleo de población ejidal o comunal, le otorga el recurso de queja a esta persona moral, el que se puede interponer en cualquier tiempo (Artículo 94-IV de la Ley de Amparo).

La incorrecta formulación de los agravios en el recurso de queja permite que la autoridad judicial los subsane en forma correcta, para hacer efectivo el recurso interpuesto por el núcleo de población respectivo.

Los ejidatarios y comuneros en lo particular quedan excluidos de la amplitud del término para interponer el recurso, al igual que la suplencia de los agravios por parte de la autoridad judicial.

LAS SUBSECUENTES REFORMAS Y ADICIONES EN EL AMPARO AGRARIO.- --

Las características del amparo agrario antes anotadas, mediante la práctica forense conducen a un apartado específico para este recurso extraordinario en la Ley de Amparo. A continuación sólo anotamos la reforma del 26 de diciembre de 1967, publicada el 30 de abril de 1968 relativa al Artículo 74-V en el que se establece que la inactividad procesal de los núcleos de población ejidal o comunal, o de los ejidatarios o comuneros, no es causa de sobreseimiento del amparo ni de la caducidad de la instancia. Se pretendía que el tercero perjudicado que interpusie

ra revisión no generara el sobreseimiento ni la caducidad de la instancia al abandonar el juicio de amparo.

La reforma a la Ley de Amparo del 29 de junio de 1976, sistematiza el amparo agrario en el Libro Segundo, Título Unico, Capítulo Unico intitulado: "Del Amparo en Materia Agraria", que -- comprende de los Artículos 212-234. Con base en los lineamientos de 1963 y 1967, la reforma de 1976 sufre una nueva modificación en los artículos 224 y 231 (29 de Diciembre de 1983), -- para que el amparo agrario se particularice en: las notificaciones, limitantes para que proceda el desistimiento, lo mismo para que los actos reclamados se tengan por consentidos, y la suspensión de oficio a favor de los núcleos de población ejidal o comunal. A ésto se suma el enriquecimiento de disposiciones como la competencia auxiliar en materia agraria, el informe justificado, la audiencia constitucional, y la representación en el juicio de amparo, entre otros aspectos procesales. A efecto de agilizar los juicios de inconformidad por conflictos de límites y bienes comunales, éstos dejan de ser competencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para quedar circunscritos a la Segunda Sala de ese alto tribunal. (5 de Enero de 1981).

Con el fin de especializar la judicatura en el apartado agrario y, así, acelerar los juicios, se han establecido Juzgados de Distrito en Materia Agraria en las siguientes circunscripciones: en el Distrito Federal, Guadalajara y Hermosillo. -

(Artículos 40, 43, bis y 45 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.) (44)

D) CONSIDERANDOS DE LA SENTENCIA.

En los años de 1981 a 1983, en el Juzgado de Distrito en Materia Agraria del Distrito Federal se ventiló un caso relacionado con el poblado de San Juan de la Laguna, Tlaxcala, en el que -- los quejosos solicitaron el amparo y protección de justicia federal contra actos del Congreso de la Unión, del Presidente de la República y otras autoridades.

En efecto, la entonces, Juez de Distrito en Materia Agraria del Distrito Federal, Lic. Josefina Ordoñez Reyna, conoció el Juicio de Amparo Indirecto Número 14/81, promovido por Federico Luna Hurtado de Mendoza y coagraviado contra actos del Congreso de la Unión, del Presidente de la República y otras autoridades por considerarlos violatorios de los Artículos 14, 16 y 27 Constitucionales.

La sentencia del amparo en referencia fué dictada el 27 de Fe--

(44) Medina Cervantes José Ramón.- Ob. Cit. Pág. 195.

brero de 1984, y cobra singular interés para nuestro estudio ya que se encuentra relacionada con algunas de las reflexiones realizadas en el presente trabajo por lo que me permito transcribir parte de su contenido y analizarlo brevemente.

El resultando marcado con el número primero contiene los actos reclamados que se hacen consistir esencialmente:

"Del H. Congreso de la Unión se reclama la expedición de - la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día dieciséis de Abril de mil novecientos setenta y uno, en cuanto a sus artículos 210 - Fracción III, incisos a) y b), comprendido en el Capítulo III, Título Segundo, Libro Cuarto y los Artículos del 399 al 405, que con la denominación de "Nulidad de Fraccionamientos de Propiedades Afectables", se encuentra comprendido en el Capítulo III, Título Quinto, Libro Quinto de la citada Ley Federal de Reforma Agraria. Igualmente reclamamos todas sus consecuencias y efectos.- b) del C. Presidente de la República se reclama la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria.- c) De los CC. Secretarios de Estado mencionados en el capítulo anterior, se reclama el refrendo dado al Decreto de promulgación de la Ley citada; y del C. Secretario de Gobernación se reclama además la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación - el dieciséis de abril de mil novecientos-setenta y uno.-

d) De los CC. Secretario de la Reforma Agraria, Subsecretario de Asuntos Agrarios y Organización, Director General de Procedimientos Agrarios, Subdirector de Investigaciones Agrarias, se reclama además, el cumplimiento, ejecución y aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria, principalmente el inconstitucional procedimiento que se ha iniciado en nuestro perjuicio, con base en una apreciación falsa y predeterminada para culminar con la anulación, de un supuesto fraccionamiento de propiedades afectables por actos de simulación, y como consecuencia, la nulidad de todos los actos derivados del mismo, así como la cancelación de las inscripciones de los actos jurídicos que se declaren nulos.- e) De las mismas autoridades señaladas en el punto anterior (CC. Secretario de la Reforma Agraria, Subsecretario de Asuntos Agrarios y Organización, Director General de Procedimientos Agrarios y Subdirector de Investigaciones Agrarias), se reclaman los acuerdos contenidos en las cédulas de notificación entregadas a los suscritos quejosos el día veintinueve de septiembre de mil novecientos ochenta, acuerdos fechados el diecisiete de Abril de mil novecientos setenta y dos el primero emitido por el Titular del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y otro sin fecha dictado por el C. Subdirector de Investigaciones Agrarias, citándose

como fundamento de dichos acuerdos y de las notificaciones los artículos 210, Fracción III incisos a) y b), 399, 400, 403 y demás relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria. Asimismo, se reclama el procedimiento iniciado en el juicio de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables por actos de simulación, en relación entre otros, a los predios rústicos que son propiedad de los quejosos; y se nos concede un plazo de treinta días hábiles para comparecer a juicio, para rendir pruebas y alegar, procedimiento que desde luego va en contra de las disposiciones aplicables de la Constitución General de la República. Se reclama por último, todas las consecuencias y efectos que deriven de los actos anteriormente precisados".

Por otro lado, una vez que la Juez entró al estudio de las causas de improcedencia, habiendo considerado que no operaba ninguna en el caso y con la certeza de la existencia de los actos reclamados, en el considerando marcado con el número sexto y séptimo, se avocó al estudio de los conceptos de violación planteados por los quejosos:

SEXTO.- Ante la certeza de los actos reclamados, es procedente avocarse al estudio de los conceptos de violación transcribiéndose únicamente el primero de ellos, por cuanto, en caso de ser fundado para la concesión del amparo;

haría innecesario el estudio de los demás, el cual se hizo consistir textualmente en: PRIMERO.- Los Artículos del 399 al 405 de la Ley Federal de Reforma Agraria, instituyen el procedimiento para declarar la nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables y de los actos de simulación a que se refiere el Artículo 210 de la propia ley. Por su parte, el precepto antes invocado señala las reglas relativas a la división de predios afectables, así como aquellas otras referidas a la simulación cuando trata de fraccionar dichos predios. Desde luego el procedimiento anulatorio culmina, en los términos del Artículo 404 de la Ley citada, con la resolución que dicte el Señor Presidente de la República previo dictamen que emita la actual Secretaría de la Reforma Agraria. Ahora bien, la órbita de competencias que en materia agraria señala el Artículo 27 de la Constitución Federal en favor del Presidente de la República está integrada por diversas facultades que se refieren a las siguientes cuestiones: 1. Resolución de conflictos por límites de terrenos comunales entre dos o más núcleos de población (Fracción VII); 2. Expropiación en favor de los pueblos que carezcan de tierras dotándolos con tierras y aguas suficientes para su subsistencia (Fracción X); 3. Resolución sobre restitución o dotación de tierras y aguas (Fracciones XII y XIII); y 4. Declaración de nulidad de todos los contratos y conce-

siones hechas por los Gobiernos anteriores a 1917, desde el año de 1876, que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales (Fracción XVIII).

De lo anterior se concluye que el Artículo 27 Constitucional no concede al Señor Presidente de la República la facultad jurisdiccional, salvo en la Fracción VII que le otorga la facultad para resolver conflictos por límites de tierra comunales entre dos o más núcleos de población; en el concepto que las facultades que se reconocen al Señor Presidente en otras cuestiones son exclusivamente de tipo político administrativo.- Por su parte, el Congreso de la Unión sólo está facultado para expedir las leyes que expresamente le señala la Constitución para que el Señor Presidente de la República ejerza sus atribuciones; y en lo que se refiere a la materia agraria esas atribuciones quedaron ya señaladas en el punto anterior. Entre otros términos el Congreso de la Unión no puede, constitucionalmente hablando otorgar facultades al Señor Presidente de la República que no están expresamente señaladas en la Constitución de la República (Artículo 89, Fracción XX de la Constitución Federal); y como dicho alto funcionario carece de atribuciones jurisdiccionales en materia agraria, con excepción de los conflictos por terrenos comunales entre dos o más núcleos de población, resulta que el citado Congreso no de

bió conferir, en los Artículos 210 y del 309 al 405 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, facultades de carácter jurisdiccional en favor del Presidente de la República, - tan más que se trata de la facultad de dirimir controversias sobre cuestiones de nulidad de actos jurídicos que - han creado derecho a favor de las personas que lo celebran. En conclusión, siendo la Ley Federal de la Reforma Agraria un ordenamiento reglamentario del Artículo 27 -- Constitucional no puede ampliar las facultades que de manera expresa y restringida se otorgan al señor Presidente de la República, en las fracciones antes enumeradas, so pena de violar las garantías individuales de los gobernados en cuyo perjuicio se aplican esos dispositivos reglamentarios. Así pues, por las consideraciones precedentes tendrá que aceptarse que la Ley Federal de la Reforma Agraria, en los preceptos que se impugnan es inconstitucional: porque el señor Presidente de la República carece de facultades en materia jurisdiccional; porque el Congreso de la Unión tampoco tiene facultades para expedir leyes que otorguen esas facultades al Ejecutivo Federal y porque menos tienen facultades las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria, al pretender apoyarse en una ley notoriamente inconstitucional, para iniciar un procedimiento de nulidad de fraccionamientos de propiedades "affectables", cuando estas mismas autoridades agrarias sa-

ben que nuestras pequeñas fracciones son "inafectables", - por reconocimiento expreso de la máxima autoridad agraria. Lo anterior significa que los actos reclamados violan en - nuestro perjuicio las garantías de seguridad jurídica, de motivación y fundamentación que otorgan los Artículos 14 y 16, en relación con el Artículo 27 todos de la Constitución Federal, por lo que pedimos se nos otorgue la protección Constitucional que estamos solicitando.....

SEPTIMO.- El concepto de violación anteriormente transcrito resulta substancialmente fundado

En efecto, para los fines del amparo, el estudio sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de algún dispositivo legal regulado por una ley secundaria, se circunscribe a determinar si el poder legislativo al emitir la ley impugnada se supeditó o no, a las disposiciones contenidas en nuestra ley fundamental

De acuerdo a lo anterior, en el presente caso la cuestión a dilucidar consistirá a determinar si el Poder Legislativo al regular el procedimiento agrario establecido en los Artículos 399 al 405 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, otorgándole al C. Presidente de la República la facultad para declarar la nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables, se sujetó o no, a las disposiciones agrarias contenidas en el Artículo 27 Constitucional; precepto del cual, la citada Ley Federal de Reforma Agraria es re-

glamentaria (Artículo 10.)..... En primer término, resulta conveniente determinar cuales son las atribuciones que en materia agraria tiene el Presidente de la República de acuerdo con nuestra Constitución, y en qué términos le son otorgados.....

Ahora bien, el Artículo 89 de nuestra Carta Magna, después de enumerar específicamente en diecinueve primeras fracciones las facultades y obligaciones del titular del Poder Ejecutivo, en su Fracción XX, textualmente establece: "Las demás que le confiere expresamente esta Constitución".....

Por otra parte, y en relación a las facultades expresamente conferidas a los poderes federales, el Maestro Felipe Tena Ramírez en su Obra: Derecho Constitucional Mexicano, señala que los poderes federales no son sino representantes con facultades de que enumeradamente están dotados; cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso en la Comisión e implica un acto nulo; por lo tanto, el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración. Siguiese de lo dicho que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la facultad así ejercitada significaría en realidad o un contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva

facultad; en ambos casos el intérprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales"... en este orden de ideas y de acuerdo a lo antes transcrito las facultades que el Artículo 27 Constitucional otorga - expresamente en materia agraria al Titular del Poder Ejecutivo, son: a) Facultad de avocarse al conocimiento y de proponer a los interesados la resolución definitiva de -- "las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, - cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población" - (Fracción VII); ...b) Facultad de designar a los cinco - miembros del Cuerpo Consultivo Agrario (inciso b, Fracción XI); ...c) Facultad de resolver sobre las solicitudes de restitución, o de dotación de tierras o aguas (Fracciones XII y XIII); y en este segundo caso, de expropiar dichas tierras o aguas, a favor de "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución, por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenadas" (Fracción X) y, d) Facultad de declarar nulos "todos los contratos y - concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación cuando impliquen perjuicios graves para el interés públi-

co" (Fracción XVIII).

Sentado lo anterior, se procederá al análisis de la Ley Federal de Reforma Agraria, en lo relativo al procedimiento de fraccionamientos de propiedades afectables, previsto en los Artículos 399 al 405 de la misma.... De acuerdo con el Artículo 399, el citado procedimiento tiene la finalidad "de declarar la nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedades afectables, y de los actos de simulación a que se refiere el Artículo 210", el cual en la parte objetada por los promoventes del amparo establece: "la división y el fraccionamiento así como la transmisión íntegra por cualquier título de predios afectables se sujetarán por cuanto toca a la materia agraria, a las reglas siguientes:....III se presume que hay simulación y en consecuencia el fraccionamiento no surtirá efectos en materia agraria, en los siguientes casos: a) Cuando no haya deslinde o señalamiento efectivo sobre el terreno, o cuando las señales divisorias se hayan colocado después de la fecha de publicación de la solicitud de tierras; b) Cuando haya una concentración del provecho o acumulación de beneficios provenientes de la explotación de diversas fracciones, en favor de una sola persona;..." - - - - -

El trámite que se sigue para declarar la nulidad respectiva, se encuentra regulado en los artículos 400 al 404 (a cuyo texto nos remitimos por economía procesal), y culmi-

na con la resolución que dicte al efecto el Presidente de la República (Artículo 404); y, "si se declara la nulidad de un fraccionamiento, la resolución presidencial traerá como consecuencia la nulidad de todos los actos derivados del mismo..." (Artículo 405)... De lo anterior se advierte que las facultades que tiene el Presidente de la República en el citado procedimiento son: la de determinar - si en un fraccionamiento de propiedades afectables, existen actos de simulación cometidos en perjuicio de un núcleo de población; y en caso de acreditarse dicha circunstancia, la de nulificar tal fraccionamiento y todos los - actos derivados del mismo; atribuciones que, de acuerdo - con el Artículo 27 Constitucional, no se encuentran comprendidas dentro de aquellas que expresamente se le otorgan..... En estas condiciones, si el Congreso de la -- Unión al emitir la Ley Federal de Reforma Agraria, facultó al Presidente de la República para conocer y resolver las cuestiones que se susciten sobre la nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables, en los términos - de los Artículos 399 al 405 de la misma, y esta atribución NO ESTA CONFERIDA EXPRESAMENTE en el Artículo 27 -- Constitucional, es evidente que el legislador no se supeditó a las disposiciones contenidas en nuestra Ley Fundamental, excediéndose de los lineamientos jurídicos marcados en la misma; motivo por el cual, el procedimiento a-

grario en estudio, resulta inconstitucional..... En consecuencia de lo anterior, al haber iniciado las autoridades agrarias tal procedimiento en contra de los ahora quejosos, a través de las diversas cédulas de notificación de fecha veintinueve de septiembre de mil novecientos ochenta (que en copia fotostática certificada obran a fojas -- 126 a 131), fundándose para ello en los artículos 399 al 405 de la Ley impugnada, los cuales como quedó asentado con anterioridad, son inconstitucionales, es claro que -- los actos de aplicación que en ellos se apoyen, también -- lo son, y por tal motivo, se violan en perjuicio de la -- parte quejosa, las garantías de seguridad jurídica, motivación y fundamentación, contenidas en los Artículos 14 y 16 Constitucionales. Por lo tanto, y a efecto de repararlas, procede concederle el amparo y protección de la Justicia Federal.... No se hace consideración especial respecto al acto de refrendo, toda vez que éste no se reclamó por vicios propios, y por lo mismo, corre la misma -- suerte de la Ley impugnada, de acuerdo con la tesis relacionada visible a fojas 214, del Tomo correspondiente al Pleno, Primera Parte del Último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, bajo el rubro:-----
 REFRENDO DEBE CORRER LA MISMA SUERTE QUE LOS OTROS ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO..... No escapa a este Tribunal que el Congreso de la Unión, tiene la facultad para

legislar en materia agraria, de acuerdo con las Fracciones VII a XX del Artículo 27, y Fracción XXX del Artículo 73 Constitucionales, como lo ha sostenido el H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis -- que aparece publicada en la página 287 del Informe de Labores correspondiente al año de mil novecientos setenta y dos, que en lo conducente dice: "AGRARIO, FACULTAD LEGISLATIVA EN LA MATERIA.- El análisis de las diversas fracciones del Artículo 27 Constitucional, sobre todo de la Fracción XI, lleva a la conclusión de que es facultad privativa del Congreso de la Unión legislar exclusivamente -- en lo concerniente a la materia agraria y esta facultad -- de que goza el Congreso de la Unión en materia agraria en encuentra su complemento en la fracción XXX del Artículo 73 de nuestra Carta Magna que atribuye al Poder Legislativo la posibilidad de expedir todas las leyes necesarias con objeto de hacer efectivas las facultades que la Constitución concede a los Poderes de la Unión...". Asimismo se ha establecido que si el Poder Legislativo detenta la mencionada facultad, también posee las facultades implícitas necesarias para realizar aquellas que la son expresamente pero ésto no significa que el Congreso de la Unión, en -- uso de dichas facultades implícitas, puede otorgar en una Ley Reglamentaria, facultades al Presidente de la República que no le son conferidas por nuestra Carta Magna.....

la nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias, y la competencia que atribuyen a las comisiones agrarias mixtas para resolver tales cuestiones, únicamente se refieren a los casos de nulidad de actos y documentos realizados o expedidos en asuntos agrarios, y no a los casos de nulidad de actos y documentos habidos - al amparo de leyes de naturaleza distinta de las que rigen la materia agraria, en tanto que las controversias -- que con relación a estas últimas se presentan son, por -- mandato expreso de la Constitución, de la exclusiva competencia de los tribunales federales, al tenor de lo dispuesto en su Artículo 104 Fracción I. Que las disposiciones citadas de la Ley Federal de la Reforma Agraria só lo tienen aplicación en los casos de nulidad de actos y documentos realizados o expedidos en asuntos agrarios, se corrobora con el contenido de los Artículos 407, in fine, y 412, los cuales se refieren a nulidad de asambleas ejidales o comunales o de actos o documentos relacionados -- con las mismas, o sea, a nulidad de actos y documentos in discutible naturaleza agraria".....

Por lo expuesto y con fundamento en los Artículos del 76 al 80 y 193 de la Ley de Amparo.

ta (cuyos testimonios obran a fojas 11 a 23), los cuales, según se desprenden de su texto, se efectuaron entre particulares y conforme al Código Civil del Estado de Tlaxcala Apoya el anterior criterio, en lo conducente, la tesis Número 48, visible a fojas 50-51, Segunda Sala, del Informe de Labores correspondiente al año de mil novecientos setenta y nueve, que dice: "COMISIONES AGRARIAS MIXTAS. CARECEN DE FACULTADES PARA DERIMIR CONTROVERSIAS SURGIDAS - CON MOTIVO DE LA APLICACIÓN DE LEYES FEDERALES DE NATURALEZA DISTINTA A LA MATERIA AGRARIA. Tomando en consideración, por una parte, que la Constitución Federal encomienda, de manera expresa, el ejercicio de la función jurisdiccional al Poder Judicial de la Federación y, por otra parte, que el Artículo 27 Constitucional únicamente autoriza al Ejecutivo Federal y a algunas de las dependencias a que se refiere su Fracción XI, para dirimir controversias que se susciten en asuntos de estricta naturaleza agraria, pero no para resolver las que se presenten con motivo de la aplicación de leyes federales de naturaleza -- distinta a la referida materia agraria, así como que La Ley Federal de Reforma Agraria no puede contravenir los mandatos de la Carta Magna, es inconcuso que una correcta interpretación de las disposiciones del Capítulo Cuarto, del Libro Quinto de dicho ordenamiento legal, conduce a concluir que el procedimiento que consagran para declarar

.....Sobre el particular debe decirse que las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades que la Constitución les otorga expresamente a cada uno de ellos. De lo anterior se desprende que el otorgamiento de una facultad implícita, necesita como requisito "sine qua non", LA EXISTENCIA DE UNA FACULTAD EXPLICITA A UNO DE LOS PODERES FEDERALES, y además, que ésta por sí sola no podría ejercitarse, ya que aquélla facultad (la implícita), no es autónoma, sino que depende de una facultad principal a la que está subordinada y sin la cual no existiría.....Por tanto, si la Constitución no otorga expresamente al Presidente de la República la facultad jurisdiccional para declarar nulos los fraccionamientos de propiedades afectables, ésto es, si no existe la facultad explícita, es evidente que tampoco pueda existir la facultad implícita del Congreso de la Unión para ese fin..... A mayor abundamiento, también resulta importante hacer notar, que el Presidente de la República carece de facultades para declarar la nulidad de actos y documentos realizados al amparo de leyes de naturaleza distinta de las que rigen la materia agraria, como lo son, en el presente caso, los fraccionamientos realizados a través de los diversos contratos de compra-ven-

E) COMENTARIOS

Básicamente la Juez se apoyó en cuatro razonamientos para dictar su resolución, otorgando el Amparo y Protección de la Justicia Federal a los quejosos.

Los razonamientos que efectuó, como ella misma lo dice, se circunscriben a determinar si el Poder Legislativo al emitir la ley impugnada, la Ley Federal de la Reforma Agraria, en lo relativo al Procedimiento Agrario, establecido en los Artículos 399 al 405, relacionados con la Fracción III del Artículo 210 de la misma, en los que le otorgó al Presidente de la República la facultad de declarar la nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables se sujete o no, a las disposiciones agrarias contenidas en el Artículo 27 Constitucional, precepto del cual la citada Ley Federal de la Reforma Agraria, es reglamentaria, los razonamientos que emitió en síntesis son:

1. El Presidente de la República, dice la Juez, tiene facultades en materia agraria en apoyo en las Fracciones XX del Artículo 89 y VII, X, XI, XII, XIII y XVIII del Artículo 27 Constitucional, y consultando la opinión de Tena Ramírez, señala la Juzgadora, que los poderes federales únicamente pueden ejercitar las facultades -

que expresamente le fueron conferidas en la Constitución, cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso en la comisión e implica un acto nulo.

2. Realiza un análisis de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en lo relativo al Procedimiento de Fraccionamientos de Propiedades Afectables, previsto en los Artículos 399 al 405, en relación con el Artículo 210 -- Fracción III, afirmando la Licenciada, que en el citado procedimiento el Congreso de la Unión le confirió -- al Presidente de la República, las facultades de "determinar si en un fraccionamiento de propiedades afectables, existen actos de simulación cometidos en perjuicio de un núcleo de población; y en su caso de acreditarse dicha circunstancia, la de nulificar tal fraccionamiento y todos los actos derivados del mismo. Concluyendo la Juzgadora que tales atribuciones no le fueron otorgadas expresamente al Presidente de la República, en el Artículo 27 Constitucional, por tal motivo -- el procedimiento agrario en estudio es inconstitucional.
3. El Congreso de la Unión, afirma, que tiene la facultad de legislar en materia agraria de acuerdo a las Fracciones VII a XX del Artículo 27 Constitucional, facultades que encuentran su complemento en la Fracción XXX -- del Artículo 73 de la Constitución que le atribuye la

posibilidad de expedir todas las leyes necesarias -- con objeto de hacer efectivas las facultades que la - Constitución concede a los Poderes de la Unión, en -- consecuencia reconoce la existencia de las facultades implícitas dentro de nuestro Derecho Constitucional, para ello se apoya en la tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en la Página 287 del Informe de Labores de 1972, afirmando que las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo, puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros Poderes Federales, como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades que la Constitución les otorga expresamente a cada uno de ellos, agregando -- que la facultad implícita no es autónoma sino que depende de una facultad principal a la que está subordinada y sin la cual no existe. Por lo tanto, si la -- Constitución no otorga expresamente al Presidente de la República, la facultad jurisdiccional para declarar nulos los fraccionamientos de propiedades afectables, ésto es, si no existe la facultad explícita, es evidente que tampoco puede existir la facultad implícita del Congreso de la Unión para ese fin.

El Presidente de la República, afirma la Juzgadora, - carece de facultades para declarar la nulidad de estos

actos y documentos realizados al amparo de leyes de naturaleza distinta de las que rigen la materia agraria. Para ello se apoya en la tesis No. 45 visible - a fojas 50-51, Segunda Sala del Informe de Labores - de 1979.

Respecto del primer razonamiento, que realiza la Juez debe decirse que nuestro Derecho Constitucional, no adoptó en forma total y rígida el sistema estricto que recluye a los Poderes Federales, dentro de una zona perfectamente definida sino que prevé la existencia de las llamadas facultades implícitas previstas en la Fracción XXX, del Artículo 73 Constitucional, que no contradicen sino complementan el Artículo 124 Constitucional, ya que permiten que los poderes federales, haga efectivas sus facultades que le fueron otorgadas de manera expresa. Las facultades implícitas fué estudio de uno de los Capítulos del presente trabajo, por lo cual nos remitimos al referido capítulo para abundar en su análisis, sin embargo, resulta prudente recordar la opinión de Don Felipe Tena Ramírez que al respecto nos dice:

"Existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, donde los Poderes Federales - están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades, que según el rígido sistema del Artículo 124 Constitucional, debe pertenecer en términos generales a los Estados. Nos referimos a la última -

Fracción del Artículo 73 (actualmente la Fracción - XXX), que consagra las comúnmente llamadas facultades implícitas). (45)

El pensamiento transcrita, no fue tomado en cuenta por la juzgadora al emitir su resolución, no obstante que consultó al tratadista Felipe Tena Ramírez en su Obra "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", como consta en la resolución a su foja siete, - lo que significa que al citar al constitucionalista mencionado lo hace de manera parcial tergiversando, por ello el sentido - real del pensamiento del ilustre constitucionalista.

Lo que se corrobora, incluso, con la afirmación de la Juzgadora que consta a fojas 8 y 9 de la resolución, en este trabajo, que admite la existencia de las facultades implícitas, facultades que no comprendió en su verdadera acepción y esencia como más adelante demostraremos, por le momento nos percatamos que nuestro Derecho Constitucional, no adoptó el sistema de manera rígida y total de las facultades expresas de las autoridades - federales, sino admitió las implícitas en la fracción XXX, del Artículo 73 y que lo complementan, contrario a lo que afirma - la juzgadora en su razonamiento inicial.

Ahora, bien, la Juzgadora reconoce al entrar al estudio de las facultades del Presidente de la República, en materia agraria,

(45) Tena Ramírez Felipe.- "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Op. Cit. Pág. 115.

la de dotar de tierras a los núcleos de población que le sean indispensables.

Al respecto, en páginas anteriores afirmamos que la dotación -- era el medio junto con la restitución de suministrar las tie--- rras que le son indispensables a los núcleos de población agrícola y a la cual tienen derecho tanto, los pueblos existentes, que no tienen tierras o no las tienen en cantidad suficiente y no han sido dotados, como los pueblos existentes que han sido - ya dotados de tierras, pero no las tienen en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, así como los pueblos de nueva creación que carecen de tierras para satisfacer sus necesidades, así como los pueblos de nueva creación que carecen de tierras para satisfacer sus necesidades y que al igual que otros - pueblos agrícolas citados tienen derecho para ser dotados de -- tierras, esto en apoyo en la última parte del párrafo tercero, de la Fracción X? y de las Fracciones XII y XIII del Artículo - 27 Constitucional, que le encomiendan al Presidente de la República, la facultad de satisfacer las necesidades de los núcleos de población agrícola.

Por todo lo anterior, estoy de acuerdo con la Juez en conside-- rar que el Presidente tiene facultades expresas para dotar, entendida ésta como el medio para suministrar de tierras a los núcleos de población agrícola existentes y, de nueva creación carentes de ellas o que no las tienen en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades.

La Juzgadora en su segundo razonamiento concluyó, considerando que el Procedimiento de Fraccionamientos de Propiedades Afectables, previsto en los Artículos 399 al 405, en relación con la Fracción III del Artículo 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, es inconstitucional, en virtud de que las facultades que el Congreso de la Unión, le otorga al Presidente de la República, en el citado procedimiento no le fueron otorgadas en el Artículo 27 de la Constitución.

Al respecto, estamos de acuerdo en que los Artículos 399 al 405, relacionados con la Fracción III del Artículo 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, le confieren al Presidente de la República, como afirma la Juzgadora las facultades de determinar si en un fraccionamiento de propiedades afectables, existen actos de simulación cometidos en perjuicio de un núcleo de población y en caso de acreditarse dicha circunstancia la de nulificar tal fraccionamiento y todos los actos derivados del mismo. Haciendo la advertencia que, respecto a ésta última facultad debería ser de declarar la inexistencia y no la nulidad, por las razones expuestas en el cual nos hemos ocupado del tema.

Además estamos de acuerdo con la Juzgadora que las facultades en cuestión no se encuentran conferidas de manera expresa en el Artículo 27 Constitucional a favor del Presidente de la República, sin embargo, lo anterior no obsta para considerar al Procedimiento de Fraccionamientos de Propiedades Afectables en

relación con la Fracción III, del Artículo 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria inconstitucional, en virtud de que - las facultades que en él le fueron conferidas al Presidente de la República, son implícitas a sus facultades expresas de dotación y ampliación de tierras, así como la de crear nuevos centros de población ejidal, señaladas en el Artículo 27 Constitucional, y al otorgárselas el Congreso de la Unión, no vulnera los mandatos constitucionales, sino hace efectivas las facultades expresas del Presidente de la República de referencia, actuando de conformidad con la Fracción XXX, del Artículo 73 de la Constitución en relación con el párrafo tercero, la Fracción X, XI inciso a), XII y XIII del Artículo 27 Constitucional.

En tal virtud la Ley Federal de la Reforma Agraria en los preceptos que se estudian no es inconstitucional, ya que como lo hemos demostrado el Congreso de la Unión, tiene las facultades constitucionales para otorgar la implícita en este caso al Presidente de la República como medio indispensable para que desempeñe éste, sus facultades expresas, y no el ejercicio de una nueva facultad diferente de las contenidas en el Artículo 27 - Constitucional, como afirma indebidamente la Juzgadora en la sentencia.

El tercer razonamiento expuesto, por la Juzgadora se orienta a demostrar la existencia de las facultades implícitas en el Derecho Constitucional mexicano afirmando que el Congreso de la

Unión, tiene las facultades de legislar en materia agraria de acuerdo a las Fracciones VII a XX del Artículo 27 Constitucional, facultades que encuentran su complemento en la Fracción XXX, del Artículo 73 Constitucional, consideraciones con las que coincidimos.

Sin embargo, con gran desatino y alejada de toda congruencia, jurídica llega a la conclusión que si la Constitución no otorga expresamente al Presidente de la República, la facultad de declarar nulos los fraccionamientos, es evidente que no existe la facultad implícita del Congreso de la Unión para ese fin.

En principio no se trata de otorgar una facultad implícita al Congreso de la Unión, ya que éste tiene la facultad indiscutible de legislar en materia agraria, y en uso de esas facultades, expidió la Ley Federal de Reforma Agraria, sino de lo -- que se trata es que este órgano en uso de las facultades contenidas en la Fracción XXX del Artículo 73, otorgue al Presidente de la República, una facultad implícita para efecto de que haga efectivas este servidor público sus facultades de dotación y ampliación ejidal, así como la de crear nuevos centros de población ejidal, que le fueron otorgadas expresamente en la Constitución. Esto es, se trata de que el Congreso de la Unión otorgue una facultad implícita al Titular del Poder Ejecutivo Federal y, no de que se conceda este órgano legislativo una facultad implícita para sí mismo.

Por lo demás es muy clara la Fracción XXX del Artículo 73 Constitucional, que señala, que el Congreso tiene la facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Lo que significa, que el Congreso de la Unión tiene facultad de concederse asimismo, o a cualquiera de los órganos federales las facultades necesarias para ejercer las que les fueron concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Lo que significa, que el Congreso de la Unión tiene facultad de concederse asimismo, o a cualquiera de los órganos federales las facultades necesarias para ejercer las que les fueron conferidas expresamente, interpretarlo de otra manera significaría desvirtuar su contenido, como lo hizo la Juzgadora en la sentencia, su interpretación hace inútil la Fracción XXX, del Artículo 73 Constitucional, ya que de acuerdo a su interpretación el Congreso de la Unión en uso de las atribuciones contenidas en la fracción citada, estaría facultado para reglamentar las facultades conferidas a los órganos federales de la Constitución, pero su reglamentación, no garantizaría hacer efectivas las facultades expresas del órgano federal que se tratase, ya que si bien es cierto plasmaría la facultad en el cuerpo del ordenamiento normativo que expidiera, también lo es que no le otorgaría los medios para hacerla efectiva. Esto último es precisamente lo que se trató de evitar y se previno --

con la Fracción XXX, del Artículo 73 de la Constitución, facultando al Congreso de la Unión, para que a través de las leyes que expida otorgue los medios necesarios a los órganos federales para hacer efectivas las facultades que le fueron conferidas de manera expresa en la Constitución y que de otra manera serían letra muerta.

Aunado a lo anterior es indudable que la Ley Federal de la Reforma Agraria es una ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional. Lo que la juzgadora reconoce a fojas siete de la resolución y como la ley reglamentaria debe detallar, precisar y sancionar las disposiciones agrarias del Artículo 27 Constitucional, con el fin de articular los conceptos y medios necesarios para la aplicación del precepto constitucional que regula. Porque la función reglamentaria de una ley implica la ampliación del precepto contenido en la legislación que desarrolla y si bien es cierto la reglamentación, no debe extenderse, o contrariar las disposiciones generales contenidas en el precepto constitucional reglamentado, también lo es que debe prever los medios necesarios para que sea efectiva la aplicación del mismo.

La justificación de la facultad implícita de determinar si en un fraccionamiento de predios afectables propiedad de particulares, existen actos de simulación en perjuicio de núcleos de población y en caso de acreditarse declarar, sin efecto, el fraccionamiento y todos los actos derivados del mismo, facultad

tad otorgada al Presidente de la República en el procedimiento establecido en los Artículo 399 al 405, en relación con la --- Fracción III del Artículo 210 de la Ley Federal de Reforma Agraria, fue objeto de estudio igualmente, en un capítulo del presente trabajo.

Por último la Juz afirma que el Presidente de la República carece de facultades para declarar la nulidad de actos y documentos realizados al amparo de leyes de naturaleza distinta de las que rigen la materia agraria, continúa diciendo:

Como son en el presente caso los fraccionamientos realizados a través de los diversos contratos de compraventa, los cuales se se gún se desprende de su texto, se efectuaron entre particulares y conforme al Código Civil del Estado de Tlaxcala.

Sin embargo, a lo anterior debe agregarse, que los contratos de compraventa que celebraron los particulares, tienen efectos en materia agraria al ser violatorios de la Ley Federal de Reforma Agraria, ya que implican la privación de los Derechos Agrarios adquiridos por los núcleos de población ejidal o comunal, por tanto, las autoridades en este caso el Presidente de la República debe emitir una resolución que declare la inexistencia del fraccionamiento de los predios afectables, por actos de simulación, la cual únicamente produce efectos en materia agraria, subsistiendo las causahabencias civiles.

En consecuencia, la Tesis Jurisprudencial emitida por nuestro Máximo Tribunal, titulada: Comisiones Agrarias Mixtas, carecen

de facultades para dirimir controversias surgidas con motivo - de la aplicación de leyes federales de naturaleza distinta, a la materia agraria, citada por la juzgadora en fojas nueve de la resolución, no contradice nuestra postura sino la confirma, al tener los contratos de compraventa realizados sobre fincas rústicas, en relación con la materia agraria.

Lo anterior, se encuentra en concordancia con la siguiente tesis jurisprudencial:

AGRARIO, CONTRATOS O ACTOS QUE IMPLIQUEN PRIVACION - TEMPORAL O PERMANENTE DE DERECHOS AGRARIOS A NUCLEOS DE POBLACION. INEXISTENCIA DE EFECTOS JURIDICOS.

La inexistencia de los contratos o actos de particulares o de autoridades violatorios de disposiciones de las leyes agrarias y que en alguna forma impli---quen la privación total o parcial, temporal, o perma nente, de los derechos sobre bienes agrarios adquiri dos por los núcleos de población ejidales o comuna--les, necesariamente entrañan la ausencia total de -- los efectos de derecho que de ellos pudieran derivar se, es decir, la no existencia de relación jurídica capaz de producir efectos de derecho entre los con--tratantes.

Amparo en revisión 4551/1972. Prudencio Villalobos - Díaz Julio 12 de 1973. Unanimidad de 4 votos. Ponente Maestro Jorge Iñarrítu. 2a. Sala. Séptima Epoca Volumen 55, Tercera Parte. Pág. 14.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La adopción del sistema federal como forma de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, se expresa en el Artículo 40 Constitucional consiste substancialmente en la distribución de competencias entre los órganos federales y locales, conforme al Artículo 124 Constitucional los órganos federales ejercen las facultades que le son expresamente otorgadas por la Constitución gozando los locales de una competencia reservada.

SEGUNDA.- Como un complemento al 124 Constitucional se encuentra la Fracción XXX del Artículo 73 Constitucional, fundamento de lo que doctrinariamente se le conoce como facultades implícitas, que son las facultades que tiene el Órgano Legislativo Federal, representado por el Congreso de la Unión, de concederse, asimismo, o a cualquiera de los otros órganos federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades que expresamente le fueron otorgadas en la Constitución.

- TERCERA.- El Presidente de la República, Suprema Autoridad Agraria, tiene las facultades expresas en materia agraria de dotación y ampliación ejidal, así como la de crear nuevos centros de población ejidal, conforme a la última parte del párrafo tercero, la fracción X, del inciso "a" de la Fracción IX y, de las fracciones XII y XIII del Artículo 27 Constitucional.
- CUARTA.- El Presidente de la República, para suministrar tierras a los grupos de población agrícola con derecho a ellas, se requiere de afectar las tierras suficientes para tal fin, en ejercicio de sus facultades expresas.
- QUINTA.- Las resoluciones presidenciales emitidas en el procedimiento de dotación y ampliación ejidal, así como en el de creación de nuevos centros de población ejidal tienen fuerza de cosa juzgada.
- SEXTA.- Las tierras de propiedad de particulares afectables para fines de dotación y ampliación ejidal, así como para la creación de nuevos centros de población ejidal son las que rebasan los límites de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.
- SEPTIMA.- El Presidente de la República tiene la facultad implicita otorgada por el Congreso de la Unión de determinar si un fraccionamiento de propiedad afecta

ble, existen actos de simulación cometidos en perjuicio de un núcleo de población, y en caso de acreditarse la de declarar sin efecto tal fraccionamiento y todos los actos derivados del mismo, facultad que es implícita a sus facultades de dotación y de ampliación ejidal, así como de la de crear nuevos centros de población ejidal.

Si el Presidente de la República, no gozara de esta facultad, estaría impedido para suministrar las tierras que le son indispensables a los núcleos de población agrícolas existentes y de nueva creación a través de los procedimientos de dotación y ampliación ejidal, así como por el procedimiento de creación de nuevos centros de población, por los actos que efectúan los propietarios de predios afectables, que tienen por objeto simular, como inafectables -- sus fincas, disfrazándolas en pequeñas propiedades, agrícolas o ganaderas en explotación.

OCTAVA.- La simulación agraria fué regulada a partir del circular Número 25 del 11 de Junio de 1917, emitida -- por Venustiano Carranza y Pastor Rovaix, esta circular consideraba nulos e ineficientes los predios -- que de una forma real o simulada contravinieran la aplicación del Decreto del 6 de Enero de 1915.

Los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, regulaban la simulación agraria. El Código de 1934, no la re

gulaba de manera directa, sin embargo, podemos inferir que se está refiriendo a la simulación en el Artículo 37 al utilizar las palabras "se tendrá como simulado".

El Código de 1940 es una copia del Código de 1934, - sólo adiciona un nuevo indicio de simulación, cuando a pesar de haberse hecho el fraccionamiento no se ha operado el traslado de dominio. Mientras que el Código de 1942 prevé los mismos indicios del Código Agrario de 1934.

Los Códigos de 1940 y 1942, establecieron algunas -- disposiciones procesales para la declaración de simulación. El Código de 1940 únicamente, cuando no hubiera deslinde o señalamiento efectivo sobre el terreno, estableciendo que el Departamento Agrario debía comprobar los indicios de simulación, tomando en cuenta los documentos, pruebas y declaraciones de -- fraccionadores, de los fraccionistas y de los solicitantes. Mientras que el Código de 1942 prevenía un procedimiento para declarar la simulación sin hacer distinción entre los indicios, estableciendo que la simulación debía comprobarse en forma plena.

NOVENA.- La simulación agraria debe entenderse, el disfrutar extensiones de tierras prohibidas por la Ley, disfranzándolas de pequeñas propiedades.

DECIMA.- La Ley Federal de Reforma Agraria, que actualmente nos rige, presupone que hay actos de simulación y en consecuencia el fraccionamiento no surte efectos en materia agraria en los casos previstos en la Fracción III del Artículo 210, que para su comprobación admite todos los tipos de pruebas que no sean contrarias a derecho, sin embargo, la prueba idónea es la presuncional, establecida en el Artículo 210, Fracción III, que debe probarse en forma clara sin dejar duda de la existencia de los actos simulados.

DECIMA PRIMERA.- El procedimiento para determinar que si en un fraccionamiento de propiedad afectable, existen actos de simulación se encuentra establecido en los Artículos 399 al 405 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria es la Dependencia directa del Ejecutivo Federal que conoce de este procedimiento y culmina con la resolución que emite el Presidente de la República.

DECIMA SEGUNDA.- La inexistencia, constituye la mayor protección establecida por la Ley Federal de la Reforma Agraria a los derechos de los núcleos de población y opera en contra de cualquier acto que prive de sus derechos a los núcleos de población de ejidatarios o comuneros, sean realizados por la autoridad, por particulares o por los propios núcleos de población.

DECIMA TERCERA.- El fraccionamiento simulado, en perjuicio de núcleos de población en apoyo en los Artículos 53 y 210 de la Ley Federal de Reforma Agraria, debe declararse inexistente, en vez de nulo como establece el Artículo 405 del multicitado ordenamiento, por lo tanto, el Capítulo III del Título V, del Libro V denominado "nulidad de fraccionamientos de propiedad afectable", en especial el Artículo 405, debe ser reformado para efecto de que establezca la inexistencia de los fraccionamientos simulados de propiedades afectables en perjuicio de los núcleos de población en concordancia con los Artículos 53 y -- Fracción III del Artículo 210 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

DECIMA CUARTA.- El Presidente de la República en su resolución Presidencial que declare nulos los actos de simulación en un predio afectable, tiene la facultad de cancelar las inscripciones de los actos jurídicos que se declaren inexistentes en el Registro Agrario Nacional de acuerdo a la Ley Federal de Reforma Agraria y en el Registro Público de la Propiedad en virtud de que la materia agraria está cometida a la Federación y es regulada en forma Especial por la Ley Federal de Reforma Agraria.

DECIMA QUINTA.- La sentencia de amparo indirecto Número 14/81, que consideró inconstitucional, las facultades del Presidente de la República para declarar nulos los actos de simulación en los predios afectables es in fundada.

B I B L I O G R A F I A .

- 1.- Acosta Romero Miguel y Góngora Pimentel Genaro David.- "LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Editorial Porrúa, S.A. México. D.F. 1983.
- 2.- Acosta Romero Miguel.- "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". Dirección General de Publicaciones. Universidad Nacional Autónoma de México. 2a. Edición. México D.F. 1975.
- 3.- Arteaga Nava Elisur.- "LA CONSTITUCION MEXICANA COMENTADA - POR MAQUIAVELO". Siglo Veintiuno Editores. México D.F. 1987.
- 4.- Becerra Bautista Jose.- "EL PROCESO CIVIL EN MEXICO". Editorial Porrúa, S.A. 7a. Edición. México D.F. 1979.
- 5.- Borja Soriano Manuel.- "TEORIA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES". Editorial Porrúa, S.A. 8a. Edición. - México. 1982.
- 6.- Burgoa Orihuela Ignacio.- "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Editorial Porrúa, S.A. 6a. Edición. México. D.F. 1985.
- 7.- Burgoa Orihuela Ignacio.- "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES" Editorial Porrúa. S.A. 20a. Edición. México. D.F. 1986.
- 8.- Carpizo Macgregor Jorge.- "EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO". Siglo Veintiuno Editores. México. D.F. 1979
- 9.- Carpizo Macgregor Jorge y Madrazo Jorge.- "DERECHO CONSTITUCIONAL". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. D.F. 1981.
- 10.- Carpizo Macgregor Jorge.- "LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917". Editorial Porrúa. S.A. 7a. Edición. México. D.F. 1986.

- 11.- Castillo Velasco del, José María.- "APUNTAMIENTOS PARA EL ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Editorial Castillo Velasco e Hijos. 2a. Edición. México. D.F. 1979.
- 12.- Colín Sánchez Guillermo.- "EL PROCEDIMIENTO REGISTRAL DE LA PROPIEDAD". Editorial Porrúa, S.A. México. D.F. 1972.
- 13.- Coronado Mariano.- "ELEMENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Universidad Nacional Autónoma de México. México. D.F. 1977.
- 14.- Chávez Padrón Martha.- "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO". Editorial Porrúa, S.A. 6a. Edición. México D.F. 1982.
- 15.- Chávez Padrón Martha.- "LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA". Exposición de motivos, antecedentes, reformas, comentarios y correlaciones Editorial Porrúa, S.A. 12a. Edición. México. D.F. 1982.
- 16.- Chávez Padrón Martha.- "EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y SUS PROCEDIMIENTOS". Editorial Porrúa, S.A. 3a. Edición. México. 1979.
- 17.- Durán Marco Antonio.- "EL AGRARISMO MEXICANO". Siglo Veintiuno Editores. México. D.F. 1980.
- 18.- Fabila Manuel.- "CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO (1493-1940)". Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. México.D.F. 1941.
- 19.- Fraga Mouret Gabino.- "DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial - Porrúa, S.A. 21a. Edición. México.D.F. 198.
- 20.- García Pelayo Manuel.- "DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO". Editorial Manuales de la Revista de OCcidente. 6a. Edición. Madrid. España. 1961.
- 21.- Guerra Lara Ezequiel.- "LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION". Universidad Nacional Autónoma de México. México.D.F. 1984.

- 22.- Gutiérrez y González Ernesto.- "DERECHO DE LAS OBLIGACIONES". Editorial Cajica. 2a. Reimpresión inalterada de la 5a. Edición. Puebla, Puebla. 1977.
- 23.- Hamilton Madison y Jay.- "EL FEDERALISTA" Fondo de Cultura Económica. 2a. Edición. México.D.F. 1957
- 24.- Herrera y Lasso, Manuel.- "ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL". Volúmen II. Editorial Polis. México.D.F. 1940.
- 25.- Ibarrola Antonio de.- "DERECHO AGRARIO, EL CAMPO BASE DE LA PATRIA". Editorial Porrúa, S.A. México. D.F. 1975.
- 26.- Lanz Duret Miguel.- "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y CONSIDERACIONES SOBRE LA REALIDAD POLITICA DE NUESTRO REGIMEN." 2da. Edición. México. D.F. 1933.
- 27.- Lemus García Raúl.- "PANORAMA VIGENTE DE LA LEGISLACION AGRARIA". Derecho Agrario Mexicano. Editorial Limsa. México. D.F. 1972.
- 28.- Luna Arroyo Antonio.- "DERECHO AGRARIO MEXICANO". Editorial Porrúa, S.A. México.D.F. 1975.
- 29.- Martínez de la Serna -- Juan Antonio.- "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Editorial Porrúa, S.A. México.D.F. 1983.
- 30.- Medina Cervantes José Ramón.- "DERECHO AGRARIO". Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México. D.F. 1987.
- 31.- Mendieta y Núñez Lucio.- "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL". Editorial Porrúa, S.A. 5a. Edición. México, D.F. 1985.
- 32.- Mendieta y Núñez Lucio.- "EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO Y LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA" Editorial Porrúa, S.A. 20a. Edición. - México, D.F. 1985.
- 33.- Pina Vara Rafael de.- "DERECHO CIVIL MEXICANO". Tomo II. Editorial Porrúa, S.A. México D.F. -- 1958.
- 34.- Rabasa Emilio.- "LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA". Edi

- torial Porrúa, S.A. México. D.F. 1976.
- 35.- Ruíz Eduardo.- "DERECHO CONSTITUCIONAL." Editorial Aguilar e Hijos. 2a. Edición. México. D F. 1902.
- 36.- Sánchez Medal Ramón.- "DE LOS CONTRATOS CIVILES". Editorial Porrúa, S.A. 6a. Edición. México. D.F. 1982.
- 37.- Serra Rojas Andrés.- "DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial Porrúa, S.A. 3a. Edición. México. D.F. - 1965.
- 38.- Tena Ramírez Felipe.- "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Editorial Porrúa, S.A. 18a. Edición. México, D.F. 1981.
- 39.- Tena Ramírez Felipe.- "LA CRISIS DE LA DIVISION DE PODERES". Ciclo de Conferencias. Colegio de Abogados de México. Academia Jurídica. Sección de Derecho Constitucional. México. D.F. 1946.
- 40.- Tena Ramírez Felipe.- "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, 1808-1979" . Editorial Porrúa, S.A. 10a. Edición. México, D.F. 1981.
- 41.- Vallejo Arismendi Jorge.- "ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Editorial Stylo. México, D.F. 1947.

"LEGISLACION CONSULTADA"

- "CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL".- Editorial Porrúa, S.A. México. 1987.
- "CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIO DE LA BAJA CALIFORNIA".- - México, D.F. 1883.
- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1987.
- "DECRETO QUE REFORMA EL TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, PU-

BLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 10 DE AGOSTO DE 1987".

"LEY DE INFORMACION ESTADISTICA Y GEOGRAFICA".- Proceso Legislativo, Inicial, dictamen y ley. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, D.F. 1980.

"LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA".- Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1990

"SENTENCIA DE AMPARO INDIRECTO NUMERO 14/81 DICTADA POR LA JUEZ DE DISTRITO DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA AGRARIA DE FECHA 9 DE ABRIL DE 1983".

"SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION".- Jurisprudencia 1917-1985.

"SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION".- Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1974-1975. Actualización IV Administrativa, sustentadas por la Segunda Sala. - Mayo, S.de R.L. Editores. México, D.F. 1987

"OTRAS FUENTES"

"APUNTES FORMADOS EN LA CATEDRA DE DERECHO CONSTITUCIONAL I".- Elisur Arteaga Nava. Escuela Libre de Derecho. México, D.F. 1980-1981.

"NOTAS PARA UN DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL".- Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Número 5. México, D.F. 1981.

"APUNTES TAQUIGRAFICOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL".- Salvador Azeula. Editorial A.S.R. México, D.F. 1933.

"EL PROCESO AGRARIO MEXICANO".- Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho Abraham Castellano. Número 3. México D.F. 1979.

"CRITERIOS Y NORMAS DE TRABAJO EMITIDOS POR EL PLENO DEL CUERPO

CONSULTIVO AGRARIO". México, D.F. -- 1985.

"DIARIO DE LOS DEBATES DEL SENADO SOBRE LA LEY DE REFORMA AGRARIA, MEMORIAS". México, D.F. 1981.

"APUNTES PARA UNA TEORIA DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO".- Manuel González Espinosa. Derecho Agrario.

"EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO".- Trabajo de Tesis Profesional. Escuela Libre de Derecho. Ajelandro Ogario Ramírez España. México, D.F. 1962.

"LA TEORIA DE LAS FACULTADES IMPLICITAS". Trabajo de Tesis Profesional. Escuela Libre de Derecho. Rafael Rodríguez Vigil. México. 1948.

"APUNTES TOMADOS EN LA CATEDRA DE DERECHO AGRARIO"- Escuela Libre de Derecho. Manuel Ruíz Daza. México, D.F. 1982-1983.

"LA INEXISTENCIA AGRARIA".- Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Número 4. México. D.F. 1980.

"LA SIMULACION AGRARIA".- Revista de Investigaciones Jurídicas. Manuel Ruíz Daza. Número 8 Tomo II. - Escuela Libre de Derecho. México. -- 1984.

"¿TIENE EL GOBIERNO FEDERAL FACULTAD PARA LEGISLAR SOBRE LA GANADERIA?".- Gustavo R. Velasco. Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. - Número 4. México, D.F. 1980.

"DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO".- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo L-D. México, D.F. 1984.

"DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO".- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo IV. México, D.F. 1984.

"DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO".- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo III. México, D.F. 2a. Edición. 1987.