

39201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"

LA FACULTAD PRESIDENCIAL PARA DECLARAR
INEXISTENTE EL FRACCIONAMIENTO SIMULADO
DE LATIFUNDIOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

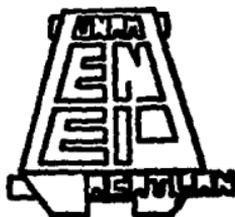
T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

EDUARDO BRAVO SANCHEZ



Naucalpan de Juárez, Estado de México
1990



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 .

INDICE.

OBJETIVO.

I.-	LA SIMULACION AGRARIA EN LA LEY	1
	1.-MARCO HISTORICO LEGAL	2
	a).- EN MATERIA SUSTANTIVA	2
	b).- EN MATERIA ADJETIVA	7
	2.-ACTUALIDAD	8
	a).- EN MATERIA SUSTANTIVA	8
	b).- EN MATERIA ADJETIVA	11
II.-	LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD DEL PRESIDENTE EN MATERIA DE SIMULACION AGRARIA	17
	1.-EL REGIMEN FEDERAL EN LA CONSTITUCION DE 1917	18
	2.-LAS FACULTADES IMPLICITAS	20
	OPINION PERSONAL	28
	3.-LA FACULTAD PRESIDENCIAL PARA DETERMINAR SI EN - UN FRACCIONAMIENTO DE PROPIEDAD PARTICULAR AFEC- TABLE, EXISTEN ACTOS DE SIMULACION EN PERJUICIO_ DE UN NUCLEO DE POBLACION	31
III.-	EFFECTOS DE LA DECLARACION DE UN FRACCIONAMIENTO SI- MULADO	62
	1.-LA INEXISTENCIA AGRARIA	63
	2.-EL ARTICULO 405 DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA_ AGRARIA	71
IV.-	LA SENTENCIA DICTADA EN EL AMPARO INDIRECTO 14/81	79
	1.-CONSIDERANDO SEXTO Y SEPTIMO DE LA SENTENCIA	80
	2.-COMENTARIOS AL CONSIDERANDO SEPTIMO	81
	CONCLUSIONES	115
	BIBLIOGRAFIA	123

O B J E T I V O .

Realizar el estudio de la simulación en materia agraria, así como de la facultad presidencial para declarar como inexistente el fraccionamiento de un predio de propiedad afectable, de acuerdo a la Ley Federal de la Reforma Agraria y a las llamadas Facultades Implícitas y Explícitas, a fin de que se le de la vigencia necesaria a la citada facultad; persiguiendo al igual, en base al mismo estudio el que se cambie en término -- "NULIDAD" por el de "INEXISTENCIA" en el capítulo III del título V del libro V de la citada ley.

C A P I T U L O I .

LA SIMULACION AGRARIA EN LA LEY.

MARCO HISTORICO LEGAL.

a).- 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. La mencionada circular a la letra prescribía: "Todo medio real o simulado que se empleen con el fin de eludir la aplicación del decreto del seis de enero de mil novecientos quince, será desechado de plano por ser radicalmente nulo e ineficaz, como absolutamente contrario a una disposición del orden público -- que no depende en caso alguno del capricho o juicio de los particulares según los artículos 7/o y 15/o del Código Civil Vigente".

Los artículos a que hace referencia la circular arriba transcrita, a la letra dicen:

ARTICULO 7/o.- Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas, seran nulos si las mismas leyes no disponen otra cosa. (1)

ARTICULO 15/o.- Las leyes en que se interesan el derecho público y las buenas costumbres no podrán alterarse o nulificarse, en cuanto a sus efectos, por convenio celebrado entre particulares. (2)

(1).- Código Civil de 1884.

(2).- Obra citada.

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, reclamados por los pueblos, en restitución o dotación y de acuerdo con la ley del seis de enero de mil novecientos quince, 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 fue considerado radicalmente nulo por ser acto simulado y contravenir una ley de orden público del seis de enero de mil novecientos quince. 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. (3)

En ese estado de cosas, la nulidad se declaraba por contravenir una ley prohibitiva y no por estar al capricho de los particulares y se fundaba en los artículos descritos del Código Civil.

En el Código Agrario de 1934, igualmente se encuentra prevenida la figura de la simulación en su artículo 37/o, reformado el 12 de agosto de 1937.

"ARTICULO 37/o.- Se tendra como simulado y - por tanto no produzcan 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 las explotaciones 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."

El numeral descrito, como podemos ver, no es lo suficientemente claro como para poder confirmar categóricamente que regula de manera directa la simulación, sin embargo al utilizar las palabras "como simulado", se puede inferir que se esta refiriendo a la fi

gura de la simulación.

El Código Agrario de 1940 en su artículo 69/o, - hace referencia a la simulación como lo podemos ver aquí:

"ART. 69/o.-Se tendrá como simulado y por lo tanto no producirá efecto alguno en materia agraria los fraccionamientos:

I.-Cuando a pesar de haberse hechos 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 comprobara 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 solicitantes del ejido."

Como se puede apreciar, el artículo arriba transcrito, contiene previstas en sus dos primeras fracciones, - las mismas previsiones que el artículo 37/o. del Código Agrario de 1934, agregandose únicamente lo expuesto en su fracción tercera.

El Código Agrario de 1942, en su artículo 64/o, -
previene la figura de la simulación de la manera siguiente:

"ART. 64/o.-La división y el fraccionamiento de -
los predios afectables se sujetarán, por cuanto -
toca a la materia agraria, a las siguientes re- -
glas:

I.- ...

II.- ...

III.-Cuando el usufructo de dos o más fracciones_
se reserva para el primitivo propietario o para -
alguno de los adquirentes, la división o el frac_
cionamiento se considera como simulado.

IV.-Cuando no haya deslinde o señalamiento efecti_
vo sobre terrenos o cuando las señales divisorias
se hayan colocado después de la fecha de la publi_
cación de la solicitud, se considerará esos hechos
como indicios de la simulación; pero para decla--
rar 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 eji_
do y recabando pruebas en las diversas oficinas públicas y_
en los centros comerciales y obteniendo todos los datos ne-
cesarios para concluir en forma fehaciente sobre la existen_
cia de la simulación. Esta regla se aplicará siempre que se

plantee una cuestión relativa a la simulación agraria."

Como se puede apreciar del estudio del numeral - - arriba expuesto, previene los mismos indicios previstos en el artículo 37/o del Código de 1934, con la novedad de que el Código de 1942 exige la prueba plena.

b). -

EN MATERIA ADJETIVA.

Como se puede apreciar, tanto en la circular número veinticinco, así como tampoco en los Códigos Agrarios a que se ha hecho mención no previenen un procedimiento a seguir para la declaración de la simulación, sin embargo los Códigos de 1940 y 1942 en sus respectivos artículos 69/o y 64/o, que reglamentaban la parte sustantiva, contemplaban disposiciones procesales.

La circular número veinticinco de fecha 11 de junio de 1917, como ya se dijo, no estableció procedimiento alguno para la declaración de la nulidad, mas previno que el acto violatorio de una ley prohibitiva era nulo.

El artículo 69/o del Código Agrario de 1940, establece un antecedente del procedimiento de simulación, al referirse en su fracción III que el personal adscrito al Departamento Agrario, deberá de comprobar los indicios de simulación, tomando en cuenta los documentos, pruebas y declaraciones del fraccionador, de los fraccionistas y de los solicitantes.

En el artículo 64/o del Código de 1942, se encuentra previsto un procedimiento para la declaración de la si-

mulación sin hacer distinciones al contemplar en el último párrafo del citado numeral: "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, en los centros comerciales y obteniendo todos los datos para concluir en forma fehaciente sobre la existencia de la simulación."

A C T U A L I D A D .

a).-

EN MATERIA SUSTANTIVA.

La Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 210/o, fracción III, contempla:

"Art. 210/o.-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:

I.-...

II.-...

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 la 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;

c).-Cuando se realice el fraccionamiento de una -- propiedad afectable, sin la autorización correspondiente de la Secretaría de la Reforma Agraria; y

d).-Cuando se fraccione 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 alguno de los adquirentes?

Ahora bien, nosotros entendemos por simulación a-- graria, tal y como lo expone brillantemente el Doctor RUIZ_ 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 pretende engañar, pues a-- demás 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. (1)

El acto simulado, en materia agraria es instrumento o medio para eludir la ley, y no pocas veces puede parecer casi 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. (2)

(1).- MANUEL RUIZ DAZA.-La Simulación Agraria.-R.I.J.de la E.L.D.-No.8,México,1984.

El Legislador enumero en la fracción III del artículo 210/o de la Ley Federal de la Reforma Agraria, los indicios que presumen la simulación, sin embargo los llamo in correctamente 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 presun ción. (3)

En algunos casos el simulador, concentrador de pro vechos, 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. (4)

En materia de simulación se aceptan todas las pue bas que prescribe el derecho, la testimonial, la confesio-- nal, la instrumental, pruebas directas que excepcionalmente se dan, sin embargo, es incuestionable que la presuncional, que se basa en los indicios, es la prueba idonea para su com probación, no obstante que es una prueba directa.

En efecto, el indicio se debe probar por quien pre tende obtener la declaración de simulación. La pregunta que surge ahora es ¿Cuantos indicios se requieren para tener -- por fundada la presunción de que existe simulación?, la res puesta es que se deje al juzgador la contestación, tomando - en cuenta cada caso en particular, pero los indicios deben -

ser claros y graves así como las sospechas fundadas y, cuando son debiles entre sí se complementarán si son concordantes, e integraran 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 conocido, en nuestro caso el legislador en la fracción III del artículo 210/o, estableció la presunción de simulación convirtiéndola en presunción legal, pero aún así debe probarse el indicio.

b).-

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 Secretaria de la Reforma Agraria, ante quien se promueve. (artículo 399 de la L.F.R.A.) (5)

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 cascos de las fincas (art. 400); se realizará la investigación del caso, el comisionado, acompa

ñado de los representantes 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; así mismo, -- anotará 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 semillas para siembra, fertilizantes, así como las casas comerciales a las que vende 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 (6), se recibirán las pruebas y los alegatos dentro de un término -- total de los 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 la Re-

(5) Conforme al artículo 290 de la L.F.R.A., cuando durante la tramitación de la primera instancia de los procedimientos de dotación y ampliación de ejidos se plantea 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 -- S.R.A., sobre el problema proporcionándole todos los datos -- de que disponga para que, conforme al procedimiento establecido en esta ley resuelva lo procedente.

(6) Arts. 401 y 402 de la L.F.R.A.

forma 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 término 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 hubieren 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.
(7)

Transcurrido el plazo de 30 días, la Secretaría de la Reforma Agraria emitirá su opinión y el Cuerpo Consultivo Agrario su dictamen 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 en la ley (8), 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. (9)

Al respecto existe la siguiente tésis jurisprudencial:

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

La expresión literal del artículo 405 de la Ley Federal de la 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 del 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 necesario 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 ca

(8) Art. 405 de la L.F.R.A.

(9) Obra citada.

bo, las autoridades agrarias están obligadas a -- respetar los certificados de inafectabilidad. Séptima Epoca, Tercera Parte: Vols. 157-162, pag. 33 A.R. 2317/81 Rúbén Riza Hdez. y coagraviados. Una nidad de 4 votos. Vols. 175-180, pág. 21 A.R. - - 2484/81 Casimiro Peña López y otro. 5 votos, Vols. 181-186 A.R. 8328/81 Enrique Fonseca Navarro y -- otros. Unanimidad de 4 votos.

Es pertinente hacer en estos momentos 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, más en la mayoría - de los casos se inicia o se incorpora a un procedimiento de dotación, ampliación o de nuevo centro ejidal. En efecto, - 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 el fraccionamiento de un predio afectable como lo previene el artículo 290 de la L.F.R.A.

En cuanto 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 L.F.R.A.

Ahora bien, por otro lado, se incorpora el 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 antelación a éstos y existen núcleos de población interesados en los predios, ya sea porque hayan quedado dentro del radio legal de afectación levantado dentro de un procedimiento de dotación o ampliación o porque se les hubiese señalado como afectables por los -- campesinos o por la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de un procedimiento para la creación de un nuevo centro de población ejidal.

La resolución a que hace cita el legislador en los artículos 404 y 405 de la L.F.R.A., la pronuncia el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en ejercicio de una facultad formalmente ejecutiva y materialmente judicial y, la citada resolución es fija y estable, ya que la misma tiene carácter de definitiva e irrevocable, ya que en la misma se encuentra la verdad legal, considerándose por lo tanto como cosa juzgada, todo ello de conformidad a lo establecido por el artículo 8 de la ley en cita; y así mismo con apoyo en 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 pronuncien 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 (OBLI TORIEDAD DE LO RESUELTO) y puede perfectamente equipararse en cuanto a su fuerza y efecto, con las sentencias judiciales que han causado ejecutoria.

A.R.6448/1962. Comisariado Ejidal del Poblado de Altamira o La Perra, Mpio. de Tuxpan, Ver.-Septiembre 29 de 1966.-Unanimidad de 5 votos.-Ponente:-Maestro Pedro Guerrero Mtz.2/a Sala.-Informe 1966, Pág. 44.

Tesis que ha sentado precedente:

Amparo Civil Directo 7658/1942.-Luz Landero Arozamena y Coagraviados.-Octubre 19.-Unanimidad de 4 votos, en ausencia del Ministro MATOS ESCOBEDO.-2/a Sala.-Quinta Epoca, Tomo CXXII, Pág. 366.

C A P I T U L O I I .

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD DEL PRESIDENTE EN MA
TERIA DE SIMULACION AGRARIA.

1) EL REGIMEN FEDERAL EN LA CONSTITUCION

DE 1917.

En el artículo 40 de la Constitución Política de --
Los Estados Unidos Mexicanos se encuentra plasmada la vo-
luntad del pueblo mexicano para adoptar el Régimen Fedee-
ral, mismo artículo en cita que establece a la letra:

ARTICULO 40.-Es voluntad del pueblo mexicano consti-
tuirse en una república, representativa, democráti-
ca, federal, compuesta de estados libres y sobera--
nos en todo lo concerniente a su régimen interior;-
pero unidos en una federación establecida según los
principios de esta ley fundamental."

Los estudiosos del derecho han realizado una gran -
cantidad de estudios tendientes a explicar el porque del_
origen o adopción del federalismo por el pueblo mexicano,
entre las diversas opiniones existentes se encuentran las
de los que afirman que surge con motivo de un pacto entre
varios estados preexistentes, también hay quienes mani- -
fiestan que fue adoptado por un estado primitivamente --
centralizado.

Independientemente de tales estudios, debemos de re_
cordar que es en la Constitución Política de los Estados_
Unidos Mexicanos donde se encuentra plasmado el reparto y
forma de competencias entre las autoridades federales y -
locales, y es en el artículo 124 de nuestra citada Ley Má

xima donde encontramos estatuido el principio de la distribución de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, entre las citadas autoridades.

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

De acuerdo al artículo en cita, los Organos Federales ejercen las facultades que les son expresamente otorgadas por nuestra Ley Máxima, gozando los Órganos locales de una competencia reservada, a efecto de que ambas autoridades puedan realizar sus respectivas funciones sin interferirse.

El sistema federal se encuentra integrado con dos tipos de ordenes, el federal y el local, ambos de idéntica jerarquía, y sin que prevalezca el uno por encima del otro, encontrándose sobre de ambos la Constitución, y en caso de que se diera un conflicto entre éstos, subsistirá como válido aquel de los dos que esté de acuerdo con aquella; ésto resulta dado a que el Régimen Federal es ante todo una forma de gobierno, la cual consiste sustancialmente en una distribución de competencia entre Órganos federales y locales, encontrándose consagradas en la Constitución y de una manera explícita las facultades de los Órganos federales y las que considera la Constitución globalmente necesarias para ejercerlas o sea las facultades implícitas que sean el medio indispensable para desempeñar las explícitas.

2)

LAS FACULTADES IMPLICITAS.

El Doctor JORGE MADRAZO nos dice que dentro del De recho Público Mexicano, 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; y c) como elemento de la garantía de la autoridad competente. (1)

De acuerdo a lo expresado por el Doctor Jorge Madrazo en su punto a), tenemos que en oposición a las facultades implícitas, el artículo 73 de nuestra Carta Mag- establece cuales son las facultades del Organó Legislativo Federal, o Congreso de la Unión, el citado numeral se encuentra integrado de 30 fracciones, en donde en las pri- meras 29 fracciones se encuentran expresamente estableci- das las facultades del Organó Legislativo Federal y, en - la última fracción o sea la XXX, se establece a la letra 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." Y al conte- nido de esta fracción la doctrina le ha denominado "Facul- tades Implícitas".

(1) El Doctor Jorge Madrazo, al realizar el comenta- rio sobre el concepto de FACULTADES expresa en el Diccio- nario Jurídico Mexicano, tomo IV "E.H", del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Auto- noma de México, dice: "La expresión de facultades expre- sas se utiliza como forma de atribución de competencias - de la federación, en virtud de que México es un Estado -- Federal. La regla general para atribuir la competencia en- tre la federación y las entidades federativas, se estable- ce en el artículo 124 Constitucional, que prevé que todo_ aquello que no esté expresamente reservado por la propia_

Ahora bien, el Maestro Tena Ramírez nos indica que - a efecto de poder realizar el estudio de las facultades - implícitas, es necesario recordar que la Constitución de 1857, en su artículo 72, fracción XXX, a la letra establecía: "Facultad del Congreso para 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." (2)

Se dice que este artículo fué prácticamente copiado de la Constitución Americana y por lo mismo los tratadistas de esa época realizaron en base al mismo distintos comentarios, de los cuales los más importantes fueron realizados por:

1).- El autor JOSE MARIA DEL CASTILLO VELAZCO, manifestó que: "sin esta facultad podría llegarse a verificar el caso de que se paralizara todo 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 así la idea de marcar regularmente a los poderes constitucionales la esfera de su acción, fuera de la cual no tienen autoridad." (3)

Constitución a los funcionarios federales se entiende reservado a los Estados, de éste modo, los órganos federales actúan en uso de facultades expresas, lo que significa que tienen la competencia derivada, mientras que las entidades federativas conservan el original. Se utiliza la expresión de facultades expresas como elemento de 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 go--

II).- El autor MARIO CORONADO nos indica que no todas las facultades del Congreso se encuentran indicadas en el artículo 72 de la Constitución de 1857, pues muchas otras se encuentran diseminadas en el resto de nuestra -- Carta Magna al exponer: "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." (4)

III).- El autor EMILIO RABASA nos menciona al respecto: "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), y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.'

bernados, 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."

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 hubieren 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 desquisiciones que sobre el precepto se hagan, - por buenas que sean dentro de la doctrina exegética, se hacen a un lado al 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 razón) 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 menor menos libre a quien la tiene que la frase breve y general que la expresa, entregada a la propia interpretación del funcionario." (5)

IV).- El autor EDUARDO RUIZ al respecto dijo: "No es de admitirse el que sí 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 tie-

(3) Ogarío Ramirez E. Alejandro.-El Marco Constitucional de las facultades del Congreso, 1967.-Pág. 130.

(4) Obra citada, pág. 131.

(5) RABASA EMILIO.-La Constitución y la Dictadura, -- págs. 155 y 156.

nen 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... El Congreso de la Unión no tiene la facultad de reformar por sí solo la Constitución; pero si la tiene de expedir 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 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 estan expresamente concedidas."

(6)

Ahora bien, continuando con nuestro estudio, encontramos que la CONSTITUCION DE 1917, en su artículo 73, -- fracción XXX, reproduce la fracción XXX del artículo 72 -- de la Constitución de 1857, más con una omisión o cambio, ya que ahora el citado artículo y fracción en estudio quedo en la forma siguiente:

"ART.73.- ...

FRACCION XXX.-Para expedir todas las leyes necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades an

teriores y todas las otras concedidas por esta --
Constitución a los Poderes de la Unión."

Como se puede apreciar del estudio de ambas fracciones y artículos citados, en el correspondiente a la Constitución de 1917, artículo 73, fracción XXX, se omite la palabra "propias", contenida en la fracción XXX del artículo 72 de la Constitución de 1857, sin haberse dado en momento alguno alguna explicación acerca de esta supresión, ya que incluso en el Diario de debates no existe en ningún momento mención alguna al respecto, motivo por el --
cual algunos tratadistas dan como explicación de tal hecho el que se trata de un error u omisión mecanográfica, --
más cual fuere la causa que lo haya originado, lo cierto es que hasta la fecha el texto del citado artículo 73 en su fracción XXX en cita, se ha mantenido con el texto que fue dado a conocer por los constituyentes de 1917.

El Maestro Tena Ramirez acerca del citado artículo y fracción en cita de la Constitución de 1917, nos dice:--
"Que en la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, --
se consagran las comunmente llamadas por la doctrina 'FACULTADES IMPLICITAS', el texto en uno y en otro caso, ha quedado en el más absoluto olvido...", continua diciendo "mientras que las facultades explícitas son las conferi--
das 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." (7)

"El otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando reúnen los siguientes requisitos:-
1.-La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse; 2.-La relación de medio necesario respecto al 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; 3.-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 principal, 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 recibirlas del Poder Legislativo; en cambio, este Poder no solo otorga a los

(7) TENA RAMIREZ, FELIPE.-Leyes Fundamentales de México 1808-1979; 10a. ed.- Ed. Porrúa. S.A., pág. 116.

otros dos las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo." (8)

En cuanto a este tema, en su libro DERECHO CONSTITUCIONAL, el Doctor IGNACIO BURGOA nos dice: "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 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 invalidez jurídica."

Más adelante nos continúa diciendo "la radical diferencia que hay 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."

(8) TENA RAMIREZ, FELIPE.-Obra citada, pág. 116.

En párrafos posteriores nos continúa diciendo: "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 establecen en la Ley Suprema en favor de los órganos administrativos y judiciales federales. De éllo se infiere -- que toda facultad u obligación que pertenezca a dichos órganos puede ser materia de normación por el citado Congreso mediante leyes federales." (9)

OPINION PERSONAL.

Como ha quedado asentado, y de acuerdo con el artículo 40 Constitucional, nuestro sistema de gobierno se encuentra cimentado en un régimen federal, encontrándose -- así mismo en nuestra Carta Magna establecida la distribución de las competencias diversas que operan como resultado de la adopción del citado régimen, siendo de notar que para la citada distribución resulta como la más importante y fundamental, la prevista por el artículo 124 de nuestra citada Carta Magna, el cual a la letra dice:

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

Consagrando como se puede apreciar el que los órganos federales ejerceran las facultades que expresamente -

le otorga la misma Constitución y que los órganos locales ejercerán todas las demás que no son expresamente otorgadas a los órganos federales.

Ahora bien, cumplimentado el citado artículo 124 -- Constitucional, tenemos que la fracción XXX del artículo 73 de nuestra Carta Magna dice:

"ART.73.-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."

Misma fracción y artículo que resultan ser fundamento de lo que doctrinariamente se conoce como "FACULTADES IMPLICITAS", y que son las facultades que tiene el Poder del Legislativo Federal, representado por el Congreso de la Unión, de conceder ya sea a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales, como medio necesario para -- ejercer o dar debido cumplimiento a alguna de las facultades que expresamente le fueron otorgadas por la misma -- Constitución.

Si bien es cierto que a primera vista parece existir una contradicción entre lo expuesto en el artículo -- 124 y la fracción XXX del artículo 73 de la misma Carta Magna, existen una serie de consideraciones que habremos de exponer, mismas que se han desprendido del presente estudio.

A.-El que se habla de las leyes que sean necesarias para el cumplimiento de las facultades EXPRESAS, sin dejarse en la citada Constitución al capricho del Congreso de la Unión, Poder Legislativo Federal, las llamadas Facultades implícitas, ya que lo limita en la forma ya señalada.

B.-El que si nuestra Constitución otorga a un órgano una facultad determinada, se considera que lo hace por que es voluntad del pueblo otorgarsela y por lo tanto la misma Constitución deberá de proveer que tal facultad pueda ser ejercida, proveyendole de los medios necesarios para hacer uso de la citada facultad, o en su defecto de no haberlo realizado explícitamente, el que por medio de las facultades explícitas se tenga el medio "necesario" para dar el debido cumplimiento a las facultades expresas que se ootorgó por voluntad del pueblo a un órgano cualquiera que sea y si del ejercicio de la citada facultad se deberá de obtener un bien común, con mayor razón se habrá de hacer uso de las citadas facultades implícitas.

C.-Encontramos así mismo que como Principio General del Derecho, la autoridad sólo puede realizar lo que le esta permitido en un ordenamiento legal, nuestra Carta Magna, y como consecuencia de lo asentado, no le es potestativo el ejercer o no las facultades que le fueron otorgadas, y ya que le es obligatorio el realizar o dar debido cumplimiento a las facultades que "explícitamente" le fueron concedidas, el citado órgano se encuentra por lo mismo autorizado a utilizar los medios necesarios (facultades implícitas), para su cumplimentación, siempre y - -

cuando sean el medio por el que se habrán de cumplir los objetivos expresos, y que los citados medios no se encuentren prohibidos por la propia Constitución; así como que solo se pueda dar debido cumplimiento del objetivo expreso (FACULTADES EXPLICITAS) por la utilización de ese medio (FACULTADES IMPLICITAS), redundando, el que la segunda sea el medio para el cumplimiento de la primera como FIN u OBJETIVO FINAL.

3.-LA FACULTAD PRESIDENCIAL PARA DETERMINAR SI EN UN FRACCIONAMIENTO DE PROPIEDAD PARTICULAR AFECTABLE, EXISTEN ACTOS DE SIMULACION EN PERJUICIO DE UN NUCLEO DE POBLACION.

El Presidente de la República, como Suprema Autoridad Agraria, tiene otorgadas por nuestra Constitución una gran cantidad de facultades en esta materia, facultades - mismas que se encuentran enumeradas en el artículo 27 de la citada Constitución y que siguiendo el contexto de - - nuestro capítulo y como lo podremos ver más adelante, en algunas de esas facultades EXPLICITAS se requiere del uso de las facultades IMPLICITAS para dar debido cumplimiento a aquellas.

Entre las varias facultades explícitas a que nos -- hemos referido, y que para un mayor y mejor acercamiento al tema que es motivo del presente estudio, citaremos como facultades expresas las de dotación y ampliación de -- ejidos, así como la de crear nuevos centros de población ejidal; al lado de estas facultades explícitas, encontramos la facultad 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; misma facultad implícita que es motivo del presente estudio.

Para la correcta realización del citado estudio, habremos de señalar primero el fundamento constitucional y legal de las facultades expresas que le sirven de base, - para posteriormente explicar su justificación y fundamento, adoptando para ello la exposición del constitucionalista Felipe Tena Ramírez .

Las facultades presidenciales en Materia Agraria, se encuentran contempladas en el artículo 27 Constitucional esencialmente en el párrafo Tercero, en las fracciones VII, VIII, X, XII, XIV, XV, XVI, XVIII del artículo 27 - - Constitucional, relacionadas con las fracciones XII y - - XIII del mismo numeral.

Ahora bien, el inciso "a" de la fracción XI del artículo 27 constitucional, señala que una dependencia directa del Ejecutivo Federal es la encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución; entendiéndose -- 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; actualmente esta dependencia es la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por otra parte la fracción XIII del citado artículo constitucional señala que es el Presidente de la República la Suprema Autoridad Agraria y sus Resoluciones Definitivas en ningún caso pueden ser modificadas, así mismo nos indica el mismo artículo que debemos de entender -- por Resolución Definitiva la que pone fin a un expediente, ejemplificando, de dotación de tierras, de ampliación de creación de nuevos centros de población ejidal, etcetera.

Las fracciones XII y XIII del 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 del artículo en cita y en la fracción X del mismo numeral.

Ahora bien, de acuerdo a las ya citadas fracciones XII y XIII, el procedimiento consta de dos instancias. La primera se inicia con la presentación de la solicitud 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 ordenaran la ejecución inmediata de sus resoluciones. La Segunda instancia se desarrolla ante la Dependencia del Ejecutivo Federal (Secretaría de la Reforma Agraria), en la que el Cuerpo Consultivo Agrario dictamina sobre los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas y las resoluciones de los Gobiernos locales. El dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario se presenta al Presidente de la República para que dictamine la resolución definitiva. Este procedimiento está explicitado en la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Así mismo el párrafo tercero en su parte final, las fracciones X, XII y XIII del multicitado 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, 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"-Criterio mismo que fué emitido por el Cuerpo Consultivo Agrario en el año de 1985 por motivo de las reformas a la Ley Federal de la Reforma Agraria en el año de 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 transmitido antes las autoridades competentes, emite, de acuerdo a lo dispuesto por la fracción X del artículo 27 Constitucional en cita y el cual a la letra dice:

Art. 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 hu- --
ran sido enajenados, serán dotados, con tie- --
rras y aguas, suficientes para constituirlos_
conforme a las necesidades de su población, -
sin que en ningún caso deje de concederseles_
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 in- --
teresados.

La superficie o unidad individual de do-
tación no deberá de ser en lo sucesivo menor_
de diez hectáreas de terrenos de riego o hume-
dad o a falta de ellos, de sus equivalentes -
en otras clases de tierras, en los términos -
del párrafo tercero de la fracción XV de este
artículo.

A efecto de una mejor comprensión de lo asentado a
travez del presente estudio y como forma de introduc- -
ción a los que más adelante se presentará, habremos de_
transcribir textualmente también las fracciones XII y_
XIII del artículo que nos ocupa.

XII.- Las solicitudes de restitución de tie- --
rras o aguas se presentarán en los Estados di-
rectamente ante los Gobernadores.

Los Gobernadores turnarán las sollicitu- --
des a las Comisiones Mixtas, las que sustancia-
rán los expedientes en plazo perentorio y emi-
tirán dictamén; los Gobernadores de los Esta-
dos aprobarán o modificarán el dictamén de --
las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé -
posesión inmediata de las superficies que, en
su concepto, procedan. Los expedientes pasa-
rán entonces al Ejecutivo Federal para su re-
solución.

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

inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictamén 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 dictaminarán sobre la aprobación, rectificación 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 este dicte resolución como Suprema Autoridad Agraria.

Ahora bien por otra parte, el artículo 325, contenido en el Capítulo VI, "AMPLIACION 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, empieza diciendo "Las solicitudes de restitución, 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..."

a su vez el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional (1), establece:

Art. 27: ...

...

... En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias... para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables..."

Es evidente que la naturaleza de los asentamientos humanos a que se refiere la parte citada del párrafo tercero 27 Constitucional, son de naturaleza agraria, y en consecuencia velar su creación es competencia de la actual Secretaría de la Reforma Agraria, dependencia directa del Ejecutivo Federal que le esta encomendada la aplicación de las "leyes agrarias" de conformidad con el inciso a) de la fracción XI del artículo 27 Constitucional.(2).

(1) Artículo 27 párrafo tercero:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte

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 fué otorgado constitucionalmente de Suprema Autoridad Agraria.

Ahora bien, apoyando uno de los principales propósitos de la Reforma Agraria, que es la redistribución de la propiedad agraria en forma equitativa evitando -- con ello el acaparamiento de la tierra en manos de unos cuantos así como la existencia de tierras que se encuentren en estado ocioso, la parte final del párrafo tercero así como la fracción X, ambos del artículo 27 Constitucional en cita, 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, respetándose siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación,"; por su parte el primer párrafo de la fracción X de nuestro artículo en cita, señala: "Los núcleos de población que carezcan de ejidos... se

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 dig

rán dotados con tierras y aguas suficientes para consti-
tuirlos, conforme a las necesidades de su población, --
sin que en ningún caso deje de concederseles la exten-
sión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuen-
ta del Gobierno Federal, el terreno que basta a este --
a este fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a_
los pueblos interesados."

Ahora bien, las fracciones XII y XIII del artículo
en cita tal como ya ha sido asentado establecen las ba-
ses de los procedimientos de dotación de tierras y am-
pliación de ejidos, procedimientos que, como su nombre_
lo dice, tienen la finalidad de dotar de tierras y en -
el caso de procedimiento de ampliación, ampliar la dota-
ción de tierras ya concedidas, a los núcleos de pobla--

tribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de_
su conservación, lograr el 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, reser-
vas y destino de tierras, aguas y bosques a efecto de -
ejecutar obras públicas y de planear y regular la funda-
ción, conservación, mejoramiento y crecimiento de los -
centros de población; para preservar y restaurar el - -
equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los la-
tifundios; para disponer en los términos de la ley re--
glamentaria la organización y explotación colectiva de_

ción 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 las necesidades - de éstos.

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

I.-Un núcleo de población compuesto de veinte individuos o más con capacidad agraria individual cada uno de ellos,-Entendiéndose como personas con capacidad agraria aquellas que cumplen con los requisitos previstos en el artículo 200 de la Ley Federal de la Reforma Agraria-. (3).

los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la propiedad agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los -- daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a - que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad a--

II.- 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 L.F.R.A.

III.- Que no este comprendido en los casos de excepción a que se refiere el artículo 196 de la L.F.R.A. (4)

IV.- Que no tenga tierras o que no la tenga en cantidad suficiente para atender sus necesidades socioeconómicas campesinas, artículo 195 de la ley en cita.

V.- Que existan tierras disponibles y afectables dentro del radio legal de afectación, artículo 203 de la L.F.R.A.

Ahora bien, el Procedimiento de Ampliación de Ejidos se inicia cuando:

I.- Existe un núcleo de población previamente

grícola en explotación.

(2).- Artículo 27.- ...

fracción 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.

dotado, a través de una Resolución Presidencial, artículo 325 de la L.F.R.A. (5)

II.- Que explote totalmente sus tierras ejidales, artículos 241 y 325 de la L.F.R.A.

III.- Que la unidad individual de dotación - de que disfrutaran 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 carezca o sean insuficientes las tierras de uso común, en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria. (art. 197 de la Ley en estudio.)

(3).- Art. 200.- ...

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 seis meses antes 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

IV.- Que no haya parcelas vacantes en los alrededores en donde acomodarlos, artículos 325, 197, -- 241, 242 y 243 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, y;

V.- 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 la Reforma Agraria.

Para ésto, encontramos que para la procedencia de la acción para la Creación de un Nuevo Centro de Población se requiere se cumplan los siguientes requisitos:

I.- La existencia de veinte individuos o más capacitados que reunan los requisitos establecidos en el artículo 200 de la Ley Federal de la Reforma Agraria (artículo 198 de la L.F.R.A.)

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 ejida-

II.- Que las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no pueda satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación, ampliación o acomodo en otros ejidos, (art. 198 de la L.F.R.A.)

III.- 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. (arts. 244, 247, 326, - 327 de la L.F.R.A.)

tario en ninguna otra resolución de tierras.

(4).- El artículo 196 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, señala 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 veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación;

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 kilometros a la redonda a partir del lugar 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 artículo 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 situación del grupo peticionario;

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.

(5).- Art. 325.- "Si al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación, se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado, se tramitará de

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. (6)

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

oficio el expediente de dotación complementaria o ampliación ..."

(6).- 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 Se cretaria de la Reforma Agraria y el secretario y el segundo vocal son nombrados por el Ejecutivo local, y el ter cer vocal, representante de los ejidatarios y comune ros es designado y sustituidos por el Presidente de la República de una terna que presente la Liga de Comunida

En efecto, el artículo 305 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece a la letra:

Art. 305.- "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 ya existentes y los de nueva creación, ya que la dotación de tierras es, aparte de la restitución, el medio instituido por la Constitución para satisfacer las necesidades de tierras de los núcleos de población.

des Agrarias y Sindicatos Campesinos de la Entidad correspondiente, - 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 L.F.R.A , es:

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 de los interesados, pueden señalar en la misma los predios presuntamente afectables y si los señalan, el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria, respectivamente, notificará al Registro Público de la Propiedad 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 (artículo 324 de la L.F.R.A.). Esta anotación agraria inscrita en el Registro Público de la Propiedad, 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 por la ley. (art. 330 - en relación con el 326, ambos de la L.F.R.A.)

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 ..."

Ahora bien, 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, y 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.

Todo esto, en razón de que la fracción X del artículo 27 Constitucional contiene una disposición que a la letra dice: " 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 son creados como nuevos centros de población agrícola, igualmente; y que esta basada sin duda en la firme idea de la justicia con que deben de ser tratados los campesinos que se agrupan para formar un nuevo centro de población; ya que sus necesidades son similares que las de los poblados existentes, por lo cual su satisfacción debe ser la destinada constitucionalmente a éstos últimos, o sea la de dotación de tierras. Siendo en tales condiciones, la resolución presidencial que crea un nuevo centro de población, y por ese mismo hecho, practica una Resolución Dotatoria.(7)

(7).- Ver cita textual de la fracción X del artículo 27

Una vez que hemos asentado el fundamento Constitucional y legal de las facultades del Presidente de la República, de dotación, ampliación de ejidos, y de creación de nuevos centros de población ejidal. Es menester entrar 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 ya señaladas y misma que le fué conferida por el Congreso de la Unión como se puede apreciar en la Ley Federal de la Reforma Agraria, en el procedimiento agrario previsto en los artículos 399 al 405 en relación con la fracción III del artículo 200 de la Ley en cita.

Continuando la exposición de Don Felipe Tena Ramírez, el otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse. Primero, con la existencia de una de una facultad explícita o expresa, que por sí sola no podría ejercerse. (8)

Al Presidente de la República le fueron conferidas expresamente en nuestra Carta Máxima, en materia

Constitucional en la página 34 de la presente tesis.

(8).- Op. cit. Tena Ramírez. pág. 116.

agraria, entre otras facultades, la de dotación, ampliación de ejidos y la de creación de nuevos centros de población ejidal, facultades que por si solas no puede -- ejercer, porque para poder suministrar tierras a los núcleos de población carentes de ellas y que le son indispensables, es menester 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.

Al igual, la fracción X del citado numeral -- 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 para ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados..."

En base al citado mandado 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 en cuanto a los nuevos -- centros de población ejidal, el Presidente de la Repú-- blica afecta las tierras que son suficientes en exten-- sión y calidad, que aseguren los rendimientos suficien-- tes para satisfacer las necesidades de los integrantes

del grupo, tratando que las tierras que se les suministre a estos nuevos pueblos se encuentren si es posible en el mismo Estado y Municipio donde originalmente 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 originalmente por no existir tierras afectables inmediatas al lugar donde se encontraban asentados.

Ahora bien, estos núcleos de población de -- nueva creación, como ya ha sido asentado, tienen derechos 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 existentes 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 se sigue para determinar 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.

Efectivamente, nuestra Constitución elevó -- a nivel de garantía el respeto de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación. A tal efecto el -- párrafo tercero del 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 respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Por otro lado, la fracción XV del artículo 27 Constitucional, establece:

"Art. 27:- ...

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 de explotación.

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

Se considerará asimismo, como pequeña -- propiedad las superficies que no excedan de -- doscientas hectáreas en terrenos de temporal_ o de agostadero susceptibles de cultivo; de -- ciento cincuenta cuando las tierras se dedi-- quen al cultivo de algodón, si reciben riego_ de avenida fluvial o por bombeo; de trescien-- tas, en explotación, cuando se destinen al -- cultivo del plátano, caña de azúcar, café, he nequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, -- vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganade-- ra la que no exceda de la la superficie nece-- saria para mantener hasta quinientas cabezas_ de ganado mayor o su equivalente en ganado me nor, en los términos que fije la ley, de a -- cuerdo con la capacidad forrajera de los te-- rrenos.

Cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los due-- ños o poseedores de una pequeña propiedad a -- la que se le haya expedido certificado de ina-- fectabilidad, se mejore la calidad de sus -- tierras para la explotación agrícola o ganade-- ra de que se trate, tal propiedad no podrá -- ser objeto de afectaciones agrarias, aún cu an do, en virtud de la mejoría obtenida, se re ba sen los máximos señalados por esta fracción -

siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;"

Siguiendo este orden de ideas, son afectables las tierras propiedad de particulares que rebasan los límites de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación. (9)

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 inafectables.

Los actos a que nos referimos generalmente son muy bien simulados, mas, existen determinados indicios que hacen presumir su realización, por ejemplo podemos mencionar, cuando no se realizan deslindes o señalamientos efectivos sobre terreno o se colocan las señales divisorias después de la fecha de publicación de 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 reservas de dominio, o cuan

(9).-Al lado de las tierras propiedad de los particulares que rebasan el máximo de inafectabilidad, son también de acuerdo por el artículo 204 de la L.F.R.A., pre

do un usufructo de dos o más fracciones se reserva para el primitivo propietario o para alguno de los adquirentes, o bien, se fracciona un predio afectable sin la autorización correspondiente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los indicios arriba expuestos, y como se ha manifestado, presumen la realización de actos simulados ya que su presencia provoca la sospecha de que la propiedad sobre la cual se realizan, 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.

Por lo tanto, ante la presencia de cualquiera de los indicios mencionados, se hace necesario investigar si 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 suministrarla a los núcleos de población con

ferentemente 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 -

derecho a ellas siendo que son tierras que en realidad son afectables, pero que por subterfugios o simulaciones de sus propietarios, aparentan ser inafectables.

Es por ésto, que 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 acreditar se, 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 TENA RAMIREZ para justificar el otorgamiento de una facultad implícita. (10)

Estados y Municipios.

(10).- Op.cit. Tena Ramírez. Pág. 116.

El tercer requisito que señala Don Felipe Tena Ramírez, 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. (11)

Requisito que ha quedado cumplido 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 XIII del artículo 27 constitucional, al Presidente de la República, en la Ley Federal de la Reforma Agraria, ley reglamentaria del artículo 27 de nuestra Constitución Política, en el procedimiento agrario establecido en los artículos 399 al 405 en relación con la fracción III 210 de la ley en cita, la facultad implícita multicitada.

La Suprema Corte de Justicia ha reconocido el ejercicio de las facultades implícitas en materia agraria, según se puede apreciar en la tesis jurisprudencial que a continuación se expone:

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

(11).- Op.cit. Tena Ramírez, pág. 116.

lisis de las diversas fracciones del artículo 27 Constitucional, sobretodo 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 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 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 legis-

lar en 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 la 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 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 Fuentes, Municipio de Cortazar, Estado de Guanajuato, Julio 23 de 1974. Unanimidad de 19 votos, Ponente: Mtra. Ma.-Cristina Salmorán de Tamayo.

PLENO Séptima Epoca, Volumen 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, Volumen 43, Primera Parte, pág. 82.

Amparo en revisión 7476/1965. Eustolio -

Martínez y Coagraviados. Diciembre 5 de_
1972. Unanimidad de 18 votos. Ponente: -
Mtro. J. Ramón Palacios Vargas.
PLENO Séptima Epoca, Volumen 48, Primera
Parte, pág. 13.

C A P I T U L O I I I .

E F E C T O S D E L A D E C L A R A C I O N D E U N F R A C C I O N A M I E N T O

S I M U L A D O .

1.- La Inexistencia Agraria.

En el Primer capítulo del presente estudio, - hacemos referencia al procedimiento denominado por la - Ley Federal de la Reforma Agraria "De Nulidad de Frac-- cionamientos De Propiedades Afectables", como se señala en el citado capítulo, este procedimiento esta regulado_ en el capítulo III del Titulo IV del Libro V del citado ordenamiento, sin embargo, cabe hacer notar que de - -- acuerdo, al artículo 399 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, este procedimiento debe seguirse para decla-- rar sin efecto los fraccionamientos ilegales previstos_ en la fracción I del artículo 210 de la misma ley, así_ como para determinar si en un fraccionamiento de propie_ dad particular afectable, existen actos de simulación, - cometidos en perjuicio de un núcleo de población y en - caso de acreditarse, declarar sin efecto tal fracciona_ miento y todos los actos derivados del mismo, de acuer_ do a la fracción III del citado artículo 210.

Debido a la naturaleza del presente trabajo, - habremos de referirnos únicamente a este procedimiento, exclusivamente en relación a la fracción III del artícu_ lo 210 de la citada Ley Federal de la Reforma Agraria.

De acuerdo con el artículo 53 y a las fraccio_ nes I y III del artículo 210 de la ley en cita, el pro_ cedimiento en estudio, tiene una denominación y finali_ dad 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 Ruíz Daza, Manuel 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 se origina la inexistencia agraria."

Ahora bien, en concordancia a lo expuesto, la Doctora Chavez afirma acertadamente: "la ley agraria te niendo 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 contravención a los lineamientos en ella establecidos, son inexistentes en lugar de nulos ." (1)

En efecto, el artículo 53 de la Ley Federal -

(1).- Chavez Padrón, Martha. "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Editorial Porrúa. México 1979. -- pág. 326.

de la Reforma Agraria, establece:

" Art. 53:- Son inexistentes todos los actos_ de particulares y todas las resoluciones, decretos, leyes o cualquier actos de las autoridades municipales, de los estados o federales, así como 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 dis puesto por esta ley."

A su vez, la fracción I del artículo 210 de - la Ley en cita, a la letra dice:

" Art. 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 produzcan efectos los realiza-- dos con posterioridad a la fecha de la públi-- cación de la solicitud de ampliación, dota-- ción, 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 notifi_ cación a que se refiere el artículo 332."

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que bajo las circunstancias que -- señala la fracción I del artículo 210 de la Ley de la - Reforma Agraria, los actos son inexistentes, en tanto - que no producen efectos, ésto de acuerdo a la tesis ju- ríprudencial que a la letra señala:

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

El artículo 210, fracción I de la Ley Federal de la Reforma Agraria, cuyo contenido corresponde al -- artículo 64, fracción I, del Código Agrario de anterior vigencia, establece que no produzcan efectos en mate-- ría agraria los fraccionamientos de predios afectables_ realizados con posterioridad a la fecha de publicación_ de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimien_ to de oficio. Es decir, dicho precepto declara inexis-- tentes, en materia agraria, los fraccionamientos de pre_ dios afectables realizados en las condiciones apuntadas en tanto que los priva de efectos. Sobre el particular, cabe precisar que la existencia en cuestión tiene carac_ terísticas especiales en virtud de que, en último análi_ sis, se le hace depender, entre otras, de una circuns-- tancia posterior al fraccionamiento y ajena a los inte- resados. En efecto, durante la tramitación del corres-- pondiente procedimiento agrario deberá considerarse al_ predio como una unidad, sin atender a los fraccionamien_

tos realizados dentro de los supuestos del artículo 210 fracción I de la Ley Federal de la 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 aun 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 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 parcialmente inexistente, debe estimarse, en su caso, para los efectos agrarios, como propietario -- del predio fraccionado al fraccionador y no a los adquirentes de las fracciones resultantes, precisamente -

porque al ser inexistente el propio fraccionamiento no se produce la traslación de la propiedad del fraccionamiento a los adquirentes. En esta hipótesis, la resolución presidencial que afecte al predio y su ejecución, aun en los casos en que ésta se aparte de los términos de aquella, sólo pueden causar agravio jurídico al fraccionador, que para los efectos agrarios continúa siendo el propietario, y no a los adquirentes, 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.R. 361/72. J.Santos Salazar Martínez y Coags. Unanimidad de 4 votos.

Vol. 48. Pág. 13 A.R.3830/72. Estebán Blanco Villeda y otros. Unimidad 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.

ASÍ también tenemos que, la fracción III del artículo 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, -

establece en su parte tercera:

"Art. 210: ...

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

desprendiéndose de lo anterior, 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, de artículo 210 de nuestra multicitada Ley en cita, al decir "...no surtirán efectos...", y en concordancia con el artículo 53 de la misma Ley en cita, y -- con la tésis jurisprudencial citada que equipara el -- término " no surtirán efectos" a inexistencia, en las - condiciones previstas en la fracción I, del ya citado 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 adveg

tir 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 derechos agrarios de los núcleos de población, cuya protección es la razón -- de ser de la L.F.R.A. 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 de la Resolución Presidencial que se emita, la inexistencia de todos los actos derivados de los mismos.

2.- ARTICULO 405 DE LA LEY
FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA .

" Artículo 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 la 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 afectables para satisfacer las necesidades de núcleos agrarios.

Como se puede apreciar, este artículo adquiere un especial interés al prevenir que al declararse por resolución 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 Registro Público de la Propiedad como en el Registro Agrario Nacional, con el único efecto de considerarlo como sólo un predio y en consecuencia retornarlo afectable para beneficio de los núcleos de población con necesidades agrarias.

Es conveniente aclarar antes de entrar al análisis de este precepto, que estamos en presencia de una declaración de inexistencia, por las razones ya asentadas con anterioridad, y que las resoluciones emitidas por el Presidente, en materia agraria, exclusivamente producen efectos en esa materia. Por lo tanto al declararse nulo (aunque debiera decirse "inexistente" como ya lo expresamos) un fraccionamiento simulado de predio afectable, se declaran nulos exclusivamente tanto el fraccionamiento como los actos derivados del citado fraccionamiento de predios afectables y que son de naturaleza agraria. Y que se entiende por materia agraria lo señalado por la Suprema Corte de Justicia, en la siguiente tesis:

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", "régimen jurídico ejidal", cabe concluir que tiene carácter de "materia agraria" cualquier asunto en el que se reclamen actos que de alguna manera afectan 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 entrará en vigor la Ley Federal de la 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. Una

nidad de 4 votos.

Ahora bien, en este orden de ideas, al declararse nulos (debiendo decirse inexistentes, como ya lo fue explicado), el fraccionamiento por resolución presidencial, y en consecuencia declararse nulos (inexistentes

tes debería de ser), todos los actos derivados del mismo acto, se procederá a cancelar las inscripciones de los actos jurídicos declarados nulos (debiendose decir_ inexistentes por las razones ya asentadas), en el Registro Agrario Nacional, asimismo , se inscribirá la resolución presidencial por ser ésta la que modifica los derechos agrarios de los simuladores, de acuerdo a los artículos 405 y 446, fracción I de la Ley Federal de la Reforma Agraria, estas inscripciones tienen efectos declarativos y su finalidad es dar publicidad a los actos, - que nacieron por actos extraregistrales.

Ahora bien, el carácter declarativo de las -- inscripciones del Registro Agrario Nacional se confirma al tenor de 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 la Reforma Agraria "La inscripción en el Registro Agrario Nacional acreditará los derechos 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 derecho privado, el medio probatorio por -- antonomasia para acreditar determinados derechos es el testimonio de la escritura pública respectiva o el documento -- privado en que el acto jurídico originante se hizo constar.

Séptima Época, Tercera Parte.

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

Ahora bien, por otra parte tenemos que el artículo 121 constitucional ordena que los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su

ubicación. Como consecuencia, únicamente en relación -- con materias expresamente cometidas a la federación, po drá ésta legislar sobre determinados bienes, en todos -- los demás casos debe ser la legislatura local, la que -- regule la propiedad, por tanto, la regulación de propie dad 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 inscrip-- ciones de los actos jurídicos declarados nulos en el -- procedimiento de fraccionamientos de propiedad afecta-- ble" (simulado), en el Registro Público de la Propie-- dad, es la propia ley agraria en sus artículos 405 y -- 449, éste al respecto y a la letra nos dice lo siguien-- te:

"Artículo 449.- Las autoridades agra- - rias están obligadas a comunicar al Re- gistro Público correspondiente, todas - las resoluciones que expidan por virtud de las cuales se reconozcan, creen, modi fiquen o extingan derechos sobre bienes rústicos.

El Registro Público de la Propie-- dad de que se trate deberá hacer las -- anotaciones marginales preventivas o de finitivas respecto de los bienes sobre -- los que existan solicitudes agrarias, - conforme a las modificaciones que reci

ba de las autoridades del ramo. Estas -
anotaciones se harán en los libros que_
registran la traslación de dominio de -
los inmuebles y de los derechos reales.

En la cancelación del Registro Público de la_
Propiedad se deberán inscribir un extracto de la resolu_
ción presidencial, entre otras razones por los efectos_
especiales de la inexistencia en materia agraria, y sug_
ta efecto contra terceros con estos efectos.

C A P I T U L O

I V .

LA SENTENCIA DICTADA EN EL AMPARO INDIRECTO NUMERO

14/81.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

LA SENTENCIA DICTADA EN EL AMPARO INDIRECTO NUMERO

14/81.

1.- CONSIDERANDO SEXTO Y SEPTIMO DE LA SENTENCIA.

En los años de 1981 a 1983, en el Juzgado de Distrito en Materia Agraria del Distrito Federal se ventilo 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 Licenciada Josefina Ordoñez Reyna, conoció el Juicio de amparo indirecto n^omero 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 febrero de 1984, y cobra singular interés para el presente trabajo, ya que se encuentra relacionada con algunas de las reflexiones realizadas en el presente estudio, razón por la cual y como apoyo a los razonamientos realizados me permito transcribir parte del

contenido de la citada sentencia así como realizar un breve análisis.

El Resultando Primero contiene los actos reclamados, haciéndose consistir esencialmente:

"Del H. Congreso de la Unión se reclama la expedición de la Ley Federal de la 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 la 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 la 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 Re-
forma Agraria , Subsecretario de Asun-
tos Agrarios y Organización, Director -
General de Procedimientos Agrarios, Sub-
director de Investigaciones Agrarias, -
se reclama además, el cumplimiento, eje-
cución y aplicación de la Ley Federal -
de la Reforma Agraria, principalmente -
el inconstitucional procedimiento que -
se ha iniciado en nuestro perjuicio, --
con base en una apreciación falsa y pre-
determinada para culminar con la anula-
ción, de un supuesto fraccionamiento de
propiedades 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 nu-
los.- e).- De las mismas autoridades se-
ñaladas en el punto anterior (CC. Secre-
tario de la reforma Agraria, Subsecretar-
io de Asuntos Agrarios y Organización,
Director General de Procedimientos Agra-
rios y Subdirector de Investigaciones -
Agrarias), se reclaman los acuerdos con

tenidos 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 novecien- tos setenta y dos el primero, emitido_ por el Titular del Departamento de Asun- tos Agrarios y Colonización, y otro sin fecha dictado por el C. Subdirector de_ Investigaciones Agrarias, citándose co- mo 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 Fede- - ral de la 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 com- parecer a juicio, para rendir pruebas - y alegar, procedimiento que desde luego va en contra de las disposiciones apli- cables de la Constitución General de la República. Se reclama por último, todas las consecuencias y efectos que deriven

de los actos anteriormente reclamados".

Una vez que la citada Juez entró al estudio - de las causales de improcedencia, habiendo considerado_ que no operaba ninguna en el caso y con la certeza de - la existencia de los actos reclamados, en el consideran_ do marcado con el número sexto, así como el séptimo, se avoco al estudio de los conceptos de violación plantea- dos por los quejosos, permitiendonos la transcripción - a continuación:

SEXTO:- Ante la certeza de los actos re_ clamados, es procedente avocarse al es- tudio 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 de- más, el cual se hizo consistir textual- mente en: PRIMERO:- Los artículos del - 399 al 405 de la Ley Federal de la Re- forma Agraria, instituyen el procedi- - miento para declarar la nulidad de frac_ cionamientos 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 in_ vocado 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 concesiones hechas por los Gobiernos anteriores a 1917, desde el año de 1876,

que hayan traído como consecuencia el -
acaparamiento de tierras, aguas y rique-
zas naturales (fracción XVIII).

De lo anterior se concluye que el artí-
culo 27 Constitucional no concede al se-
ñor Presidente de la República la facul-
tad jurisdiccional, salvo en la frac- -
ción VII que le otorga la facultad pa-
ra resolver conflictos por límites de -
tierras comunales entre dos o más nú- -
cleos de población; en el concepto de -
que las facultades que se reconocen al_-
señor Presidente en otras cuestiones --
son exclusivamente de tipo político ad-
ministrativo.- Por su parte, el Congre-
so de la Unión tiene dos tipos de facul-
tades; unas expresas y otras implícitas
las primeras se encuentran en el artícu-
lo 73 de la Constitución, y las segun--
das se contienen en la fracción XXX de_
ese precepto. Tratándose del Ejecutivo_-
Federal, el Congreso de la Unión sólo -
esta facultado para expedir las leyes -
que expresamente le señala la Constitu-
ción 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 debió conferir, en los artículos 210 y 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.

pública en las fracciones antes enumera
das, so pena de violar las garantías in
dividuales de los gobernados encuyo per
juicio se aplican esos dispositivos re
glamentarios. Así púes, por las conside
raciones predentes tendrá que aceptarse
que la Ley Federal de la Reforma Agra--
ria, en los preceptos que se impugnan -
es inconstitucional; porque el señor --
Presidente de la República carece de fa
cultades en materia jurisdiccional; --
porque el Congreso de la Unión támpoco
tiene facultades para expedir leyes que
otorguen esas facultades al Ejecutivo -
Federal y porque menos tienen faculta
des las autoridades de la Secretaria de
la Reforma Agraria, al pretender apoyar
se en una ley notoriamente inconstitu
cional, para iniciar un procedimiento -
de nulidad de fraccionamientos de pro
piedades "afectables", cuando estas mis
mas autoridades agrarias saben que nues
tras pequeñas fracciones son "inafecta--
bles", por reconocimiento expreso de la
máxima autoridad agraria. Lo anterior -
significa que los actos reclamados vio
lan 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 la Reforma Agraria es reglamentaria (artículo 1/o) ... En primer término, resulta conveniente determinar cuales son las atribuciones que en materia agraria tiene en 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 sus facultades está donde termina su expresa ennumeración.-

Siguese 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" (páginas 106 y 107, Sexta Edición, Editorial Porrúa, - México 1963) ... 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 (fracción 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 traido por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación ... cuando impliquen perjuicios graves para el interés público" (fracción XVIII).

Sentado lo anterior, se procederá al 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 de la misma ... De acuerdo con el artículo 399, el citado procedimiento tiene la finalidad "de decla--

rar 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 no nos remitimos por economía procesal), y culmina con la resolu-

ción 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 todo 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 la 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 por la misma; motivo por el cual, el procedimiento agrario 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 ellos -- en los artículos 399 a 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, 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 del referendo, toda vez que éste no se reclamó por vicios propios, y por lo mismos, -- corre la misma suerte de la ley impugnada, de acuerdo con la tesis relacionada, visible a fojas 214, del Toca correspondiente al Pleno, Primero parte - del Ultimo Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, bajo el rubro: - "REFERENDO 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 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, pueda otorgar en una ley reglamentaria, facultades al Presidente de la República que no le son conferidas por nuestra Carta Magna ... 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 aquella 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, sino existe la facultad explícita, es evidente que tampoco puede 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 las leyes de naturaleza distinta de las que rigen la materia agraria, como lo son, en el presente caso, los fraccionamientos realizados a travez de los diversos contratos de compra-venta (cuyos testimonios obran a fojas 11 a 23), los cuales según se desprende 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 APLICACION 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 de 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 la 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 la nulidad de actos y documentos -- que contravengan las leyes agrarias, y la competencia que atribuyen a las comisiones agrarias mixtas para resolver ta les 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, frac-- ción I. Que las disposiciones citadas -- de la Ley Federal de la Reforma Agraria solo tienen aplicación en los casos de_ nulidad de actos y documentos realiza-- dos o expedidos en asuntos agrarios, se corrobora con el contenido de los artí-- culos 407, in fine y 412, los cuales se refieren a la nulidad de asambleas eji-- dales o comunales o de actos o documen-- tos relacionados con las mismas, o sea, a nulidad de actos y documentos de in-- discutible naturaleza agraria " Por lo expuesto y con fundamento en los artículos del 76 al 80 y 193 de la Ley_ de Amparo.

2.- COMENTARIOS AL CONSIDERANDO SEPTIMO.

Como se puede ver del estudio de lo anterior mente expuesto, la Juez, básicamente se apoya en cua-- tro razonamientos para dictar su resolución en la cual otorga el Amparo y Protección de la Justicia Federal a los quejosos; los citados razonamientos que efectuó, - se circunscriben a determinar si el Poder Legislati-

vo al emitir la Ley impugnada, (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 otorgó al Presidente de la República la facultad de declarar la nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables se sujetó o no, a las disposiciones agrarias contenidas en el artículo 27 Constitucional, artículo mismo del cual la Ley Federal de la Reforma Agraria en cita, es reglamentaria, ahora bien, los mencionados razonamientos emitidos en síntesis son:-

1.-El Presidente de la República tiene facultades en materia agraria en apoyo de las fracciones XX del artículo 89 y VII, X, XI, XII, XIII, y XVIII, del artículo 27; ambos de la Constitución Federal, y, habiendo una consulta-exposición de lo expuesto por el Maestro Felipe Tena Ramírez, nos dice la Juez, que los poderes federales únicamente pueden ejercitar las facultades que expresamente les fueron conferidas en nuestra Carta Magna, y que cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso en la comisión o implica un acto nulo.

2.-Previo análisis del contenido de los artículos 399 al 405, de la L.F.R.A., en cita, en relación a la fracción III del artículo 210 de la misma Ley, nos dice la Juez exponente 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." Afirmando la Juzgadora que como resultado del análisis realizado se encuentra que tales atribuciones no le fueron conferidas expresamente al Presidente de la República en el artículo 27 Constitucional, y por tal motivo el procedimiento agrario en estudio es inconstitucional.

3.-Continuando con su estudio, nos expone que el Congreso de la Unión 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 Constitucional, 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 Po-

der 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 en forma expresa a cada uno de ellos, agregando asimismo que la facultad implícita no es autónoma sino que depende de una facultad principal a la que esta subordinada y sin la cual no existe. Por lo tanto, nos dice, si la Constitución no otorga expresamente al Presidente de la República, la facultad jurisdiccional para declarar nulos los fraccionamientos de propiedades afectables, esto es, sino existe la facultad explícita, es evidente que tampoco puede existir la facultad explícita del Congreso de la Unión para ese fin.

4.-Por último nos afirma que el Presidente de la República carece de la facultad 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 número 45 visible a fojas 50-51, Segunda Sala, del Informe de Labores de 1979.

En cuanto al primer razonamiento que realiza la citada 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 hagan efectivas sus facultades que les fueron otorgadas de manera expresa.

Ahora bien, en cuanto a las facultades implícitas, ya analizadas en el presente estudio, y para -- mayor apoyo de lo en su caso asentado, podemos hacer cita de lo por Don Felipe Tena Ramírez " 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 fracción XXX), que consagra las comúnmente llamadas facultades implícitas." (1)

No obstante que la juzgadora cita al tratadista Felipe Tena Ramírez en su obra "Derecho Constitucional Mexicano" al realizar su estudio, como consta a fojas siete de la misma, y a fojas 90 del presente estudio, curiosamente no hace cita del pensamiento del citado autor, ya arriba transcrito, lo cual nos hace ver -- que la juzgadora al citar al tratadista Don Felipe Tena Ramírez, lo hace en forma parcial y tergiversando con - (1).- Op.cit. Pág.115.

ello el sentido real del pensamiento del tratadista en cita, mismo hecho que se puede corroborar con la afirmación que realiza la citada Juzgadora a fojas 8 y 9 de la citada resolución y que aparece a fojas 96, 97 y 98 del presente estudio, y donde admite la existencia de - las facultades implícitas, mismas que no comprendió en su verdadera y real acepción, como hemos de mostrar más adelante, pero al momento lo importante es que basandonos en el pensamiento del tratadista Don Felipe Tena Ramírez, (en su real y completa expresión y sin tergiversarlo al realizar citas recortadas como lo hizo lo juzgadora) podemos ver que que nuestro derecho constitucional no adoptó el sistema de manera rígida y total de las facultades expresas de las autoridades federales, - sino que admite las implícitas en su fracción XXX del artículo 73 de la citada Carta Magna y que por lo tanto no lo contradice, sino lo complementa, todo lo contrario a lo expuesto por la Juzgadora en su razonamiento al inicio del mismo.

Continuando, la juzgadora admite al entrar al estudio de las facultades del Presidente de la República, en materia agraria, la de dotar de tierras a los núcleos de población que le sean indispensables. En cuanto a ésto, ya en el presente estudio se afirmó que la dotaciones el medio junto con la restitución, de suministrar las tierras que les 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 y que al igual que los otros pueblos agrícolas citados tienen derecho para ser dotados de tierras, ésto basado 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.

En base a lo anterior es de necesario coincidir con la Juzgadora en su apreciación de que el Presidente de la República tiene facultades expresas para dotar, entendida la misma 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.

Ahora bien, 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 fa--

cultad 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.

En cuanto a este punto, estoy 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 otorgan al Presidente de la República, - tal como lo 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 -debiendo apuntar a mi vez que aquí debería ser "declarar la inexistencia" como se señaló en el punto 2 del capítulo III del presente estudio-, tal fraccionamiento; así mismo estamos de acuerdo en que las facultades en cita no fueron otorgadas de manera expresa en el artículo 27 Constitucional a favor del Presidente de la República, pero, - ésto 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 consti
tucionales, sino que hace efectivas las facultades ex--
presas del Presidente de la república, actuando de con-
formidad con la fracción XXX del artículo 73 de la Cons
titución en relación con el párrafo tercero, - - - - -
las fracciones X, XI inciso a), XII y XIII del artículo
27 constitucional. Por lo cual, la Ley Federal de la -
Reforma Agraria, en los preceptos que se estudian, no -
es inconstitucional, ya que como ha quedado demostrado
el Congreso de la Unión, tiene las facultades constitu-
cionales para otorgar la facultad implícita, en este ca-
so al Presidente de la República como medio indispensa-
ble para que éste desempeñe sus facultades expresas, y -
no el ejercicio de una nueva facultad diferente de las_
contenidas en el artículo 27 constitucional, como afir-
ma indebidamente la juzgadora de la sentencia en cita.

En su tercer razonamiento, se orienta a demos
trar la existencia de las facultades implícitas en el -
derecho constitucional mexicano, afirmando que el Con--
greso de la Unión, tiene facultades de legislar en mate
ria agraria, de acuerdo a lo estatuido en las fraccio--
nes VII a XX del artículo 27 constitucional, razonamien
to que como ya asentamos en su momento coincidimos. Pe-
ro, alejándose de toda congruencia jurídica, llega a la
conclusión de que, sí la Constitución no otorga expresa-
mente al Presidente de la República, la facultad de de
clarar nulos los fraccionamientos, es evidente que no -
existe la facultad implícita del Congreso de la Unión -

para ese fin.

Es de hacer notar, que no se trata de otorgar una facultad implícita al Congreso de la Unión, ya que el mismo tiene la facultad indiscutible de legislar en materia agraria, y en uso de esas facultades, expidió la Ley Federal de la Reforma Agraria, sino que de lo -- que se trata es de que este Órgano en uso de las facultades contenidas en la fracción XXX del artículo 73 -- constitucional, otorgue al Presidente de la República, -- una facultad implícita para efecto de que haga efectivas el Presidente de la República 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 a este Órgano legislativo una facultad implícita para sí mismo.

Aunado a lo anterior, también tenemos que la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, en forma -- clara y precisa nos dice 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 la facultad de concederse a sí mis

mo o a cualquiera de los órganos federales, las faculta
des necesarias para ejercer las que les fueron expresa--
mente conferidas, e interpretarlo de alguna otra manera
sería desvirtuar su contenido, tal como lo hizo la Juz--
gadora en su sentencia en cita y su interpretación hace
inútil a la fracción III del artículo 73 constitucional
ya que de acuerdo a su interpretación el Congreso de la
Unión en uso de las atribuciones contenidas en la frac--
ción citada, estaría facultado para reglamentar las fa--
cultades conferidas a los órganos federales, pero su re--
glementación, no garantizaría hacer efectivas las facul
tades expresas del órgano federal que se tratase, ya --
que si bien es cierto plasmaría la facultad en el cuer--
po del ordenamiento normativo que expidiera, también lo
es que no le otorgaría los medios para hacerla efecti--
va. Esto último es precisamente lo que se trató de evi--
tar y se previno en la fracción XXX del artículo 73 - -
constitucional, facultando al Congreso de la Unión, pa--
ra que a través de las leyes que expida, otorgue los me
dios necesarios a los citados órganos federales para ha
cer efectivas las facultades que le fueron conferidas de
manera expresa en la Constitución y que de otra manera_
serían letra muerta.(2)

Sumado a todo ello, es indudable que la Ley -

(2).- Véase la opinión personal emitida en el presente_
trabajo. página 28.

Federal de la Reforma Agraria es una ley reglamentaria del artículo 27 constitucional. Lo que la citada Juzgadora reconoce a fojas siete de la resolución (y que aparece en las páginas 89 y 90 del presente trabajo), 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 contrarias 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 otorgada al Presidente de la República en el procedimiento establecido en los artículos 399 al 405, en relación con la fracción III del artículo 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, fue objeto de estudio en el presente trabajo en el punto 2 del capítulo II, debiendo de remitirnos al mismo a fin de evitar inútiles repeticiones.

Por último la Juez 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, continua diciendo "como son en el presente caso los fraccionamientos realizados a través de los diversos contratos de compraventa, los cuales según se -- desprende de su texto, se efectuaron entre particulares y conforme al Código Civil del Estado de Tlaxcala."

Pero, a lo anterior debe agregarse, que los - contratos de compraventa que celebraron los particula-- res, tienen efectos en materia agraria al ser violato-- rios de la Ley Federal de la 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 ine-- xistencia del fraccionamiento de los predios afectables por actos de simulación, la cual únicamente produce - - efectos en materia agraria, subsistiendo las causaha-- biencias civiles.

En consecuencia, la Tesis Jurisprudencial emitida por nuestro Máximo tribunal, titulada "Comisiones Agrarias Mixtas, carecen de facultades para dirimir con-- troversias surgidas con motivo de la aplicación de le-- yes federales de naturaleza distinta a la materia agrar-

ria.", citada por la Juzgadora a fojas nueve de la resolución, no contradice mi postura, sino que como se puede ver, la confirma al tener los contratos de compraventa realizados sobre fincas rústicas, relación con la materia agraria.

Lo anteriormente expuesto 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 impliquen la privación total o parcial, temporal o permanente, de los derechos sobre bienes agrarios adquiridos por los núcleos de población ejidales o comunales, necesariamente entrañan la ausencia total de los efectos de derecho que de ellos pudieran derivarse, es decir, la no existencia de relación jurídica capaz de producir efectos de dere-

cho entre los contratantes.

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

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

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

I.- 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.

II.- Como un complemento al artículo 124 constitucional, se encuentra la fracción XXX del artículo 73 de la misma Carta Magna, 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, a sí mismo, 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.

III.- El Presidente de la República como Suprema Autoridad Agraria, tiene las facultades expre-

sas en materia agraria de dotación y ampliación ejidal, así como la de crear nuevos centros de población ejidal, conforme la última parte del párrafo tercero de la fracción X, del inciso a) de la fracción IX, y de las fracciones XII y XIII del artículo 27 de la Constitución.

IV.- El Presidente de la República, para suministrar de tierras a los grupos de población agrícola con derecho a ellas, requiere de afectar las tierras suficientes para tal fin, en ejercicio de sus facultades expresas.

V.- 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 coza juzgada.

VI.- Las tierras, 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.

VII.- El presidente de la República tiene la facultad

tad implícita otorgada por el Congreso de la Unión, de determinar si en un fraccionamiento de propiedad afectable, 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 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 de pequeñas propiedades agrícolas o ganaderas en explotación.

VIII.- La simulación agraria fue regulada a partir de circular número 25 del 11 de junio de 1917, -- emitida por Venustiano Carranza y Pastor Ro--

vaix, esta circular consideraba nulos e inefi-
cientes los predios que de una forma real o -
simulada contravinieran la aplicación del De-
creto del 6 de enero de 1915.

Los Códigos agrarios de 1934, 1940 y 1942, re-
gulaban la simulación agraria. El Código de -
1934, no la regulaba de manera directa, sin -
embargo, podemos deducir que se esta refiriendo
do a la simulación en el artículo 37 al utili-
zar las palabras "se tendrá como simulado".

El Código de 1940 es una copia del Código de_
1934, sólo adiciona un nuevo indicio de simu-
lación, "... cuando a pesar de haberse hecho_
el fraccionamiento, no se haya operado el - -
traslado de dominio..."; mientras que el Códi
go de 1942 prevé los mismos indicios del Códi
go Agrario de 1934.

IX.-

Los Códigos de 1940 y 1942, establecieron al-
gunas disposiciones procesales para la decla-
ración de simulación. El Código de 1940 única-
mente, "...cuando no hubiera deslinde o seña-
lamiento efectivo sobre el terreno...", esta-
bleciendo que el Departamento Agrario debía -
comprobar los indicios de simulación, tomando
en cuenta los documentos, pruebas y declara--

ciones de los 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.

X.- Por simulación agraria debe entenderse, el disfrutar de extensiones de tierras prohibidas - por la ley, disfrazándolas de pequeñas propiedades.

XI.- La Ley Federal de la 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 de la citada ley, y 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 alguna de la existencia de los actos simulados.

XII.- El procedimiento para determinar si en un - fraccionamiento de propiedad afectable, existen actos de simulación, se encuentra estable

cido en los artículos 399 al 405 de la Ley Federal de la 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.

XIII.- 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 los particulares o por los propios núcleos de población.

XIV.- El fraccionamiento simulado, en perjuicio de núcleos de población en apoyo en los artículos 53 y 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, debe declararse inexistente, en vez de nulo como lo 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", y en especial en su artículo 405, debe de 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 citada Ley Federal
de la Reforma Agraria.

XV.- El Presidente de la República en su resolu- -
ción 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 inexisten_
tes en el Registro Agrario Nacional, de acuer_
do a la Ley Federal de la Reforma Agraria, y_
en el Registro Público de la Propiedad, en --
virtud de que la materia agraria esta cometi-
da a la Federación y es regu-lada en forma es_
pecial por la Ley Federal de la Reforma Agrar-
ria.

XVI.- 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 infundada.

BIBLIOGRAFIA.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL Y GENARO DAVID GONGORA PIMEN--
TEL.-LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.-Ed. Porrúa, S.A., México, 1983.
- 2.- BURGOA, IGNACIO.-LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.- Ed. -
Porrúa, S.A., 20a. Edición.-México, 1986.
- 3.- CHAVEZ PADRON, MARTHA.- EL DERECHO AGRARIO EN MEXI-
CO.-Ed. Porrúa, S.A.- 6a. Edición.-México, 1982.
- 4.- CHAVEZ PADRON, MARTHA.-LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA
AGRARIA, EXPOSICION DE MOTIVOS, ANTECEDENTES, REFOR
MAS, COMENTARIOS Y CORRELACIONES.-Ed.Porrúa, S.A.--
12a. Edición, México, 1982.
- 5.- CHAVEZ PADRON, MARTHA.- EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y
SUS PROCEDIMIENTOS.-Ed.Porrúa, S.A.-3a. Edición, Mé
xico, 1979.
- 6.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO.- DERECHO DE LAS OBLI
GACIONES.-Ed.Cajica, 2a. reimpresión inalterada de
la 5a. Edición, Puebla, 1977.
- 7.- LEMUS GARCIA, RAUL.- DERECHO AGRARIO MEXICANO.-SIP-
NOSIS HISTORICA.-Ed.LIMUSA, México, 1978.
- 8.- TENA RAMIREZ, FELIPE.- DERECHO CONSTITUCIONAL MEXI-
CANO.-Ed.Porrúa, S.A.-18a. Edición.-México, 1981.

OTRAS FUENTES.

- 9.- CARPIZO, JORGE Y JORGE MADRAZO.-DERECHO CONSTITUCIO
NAL.-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.-UNIVER
SIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, México, 1981.

- 10.- CASTELLANOS, ABRAHAM.-EL PROCESO AGRARIO MEXICANO. Revista de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Libre de Derecho. Número 3.- México, 1979.
- 11.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.-Ed.Porrúa, S.A.-México, 1989.
- 12.- LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.-Ed.Porrúa, S.A. México, 1988.
- 13.- MADRAZO, JORGE.- EL CONCEPTO DE LAS FACULTADES EXPLICITAS EN EL DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.-TOMO IV.-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.-UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, México, 1984.
- 14.- 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.
- 15.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, JURISPRUDENCIA.-1917-1985.