

24
103



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“LOS EFECTOS JURIDICOS DEL TRASLADO
DE DOMINIO DE LOS PREDIOS AMPARADOS
CON CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

J. SANTOS BENITEZ ALTAMIRANO

MEXICO, D. F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE TEMATICO

CAP. I.- NATURALEZA JURIDICA DE LA PROPIEDAD RUSTICA.

- A) Concepto de Derecho Real
- B) Fundamentos Constitucionales
 - 1.- La Propiedad originaria y derivada.
 - 2.- Sujetos de Derecho que pueden adquirir Predios.
- C) Requisitos y Formas para la obtención de la Titularidad.
- D) La Función Social de la Pequeña Propiedad.

CAP. II.-LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DECLARATIVOS DE PEQUEÑAS PROPIEDADES.

- A) Definición y Características del Acto Administrativo en General.
- B) Ubicación Legal de los Acuerdos de Inafectabilidad.
 - 1.- Situación ante los Actos de los Poderes Legislativo y Judicial Federales.
 - 2.- Relación con las Autoridades Agrarias que intervienen en su Formación.

CAP. III.-LOS DIVERSOS PROCEDIMIENTOS DE RECONOCIMIENTO DEFINITIVO DE SUPERFICIES INAFECTABLES.

- A) Bases Constitucionales sobre la necesidad de la delimitación de la Pequeña Propiedad.
- B) Concepto de Procedimiento.

- C) La aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.
- D) Formas de Reconocimiento de superficies inafectables.
- E) Clases de Pequeñas Propiedades.
- F) Requisitos de validez y de existencia de los Acuerdos Presidenciales de Inafectabilidad.

CAP. IV.-LOS EFECTOS JURIDICOS DEL TRASLADO DE DOMINIO DE -
 LOS PREDIOS SEPARADOS CON CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.

- A) Interpretación Jurídica del Traslado de Dominio de los predios inafectables.
- B) Diferentes Modalidades del Traslado de Dominio de los inmuebles declarados inafectables.
- C) La Inscripción en el Registro Agrario Nacional como medio de Regularización de la Propiedad Rústica.
- D) El problema de la división de grandes propiedades - de donde provengan fracciones declaradas inafectables.
- E) Desahogo del Procedimiento cuando exista otro relativo a la Nulidad del Reconocimiento de Pequeña Propiedad.
- F) La improcedencia del Procedimiento Especial de Traslado de Dominio cuando no se afecta a Núcleos de Población.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

CAPITULO I.- NATURALEZA JURIDICA DE LA PROPIEDAD RUSTICA.

A).- CONCEPTO DE DERECHO REAL.

LA PROPIEDAD RUSTICA.- Es el derecho de usar, gozar y disponer de los bienes inmuebles relativos al campo, en forma absoluta, exclusiva y perpetua.

La propiedad rústica es un derecho real y con el objeto de un mejor planteamiento del concepto de derecho real, se considera conveniente hacer un breve análisis del derecho real en sí.

Posteriormente, también a manera de introducción, se verificará un análisis relativo a la propiedad y a la posesión de inmuebles, en virtud de que éstos dos derechos reales, en su carácter de formas de tenencia de la tierra, son los que sirven de sustento en la legislación agraria vigente, para el reconocimiento o declaratoria de la pequeña propiedad y de la propiedad ejidal o comunal.

Ahora bien, en primer término diremos que la importancia del derecho surge con diáfana claridad cuando nos pongamos a reflexionar que el hombre sociable por naturaleza solo une sus fuerzas al prójimo, en tanto persigue fines iguales por caminos iguales, no así cuando la complejidad de las relaciones humanas evolucionadas lo impulsa a obtener los mis-

mos satisfactores por medios distintos y frecuentemente hasta encontrados en el campo de la violencia física; y opera con precisión el aforismo que presenta al "hombre como el lobo del hombre", puesto que a partir de entonces la lucha por la existencia engendrará una agresión.

El derecho emerge como factor que armoniza la convivencia social compensando recíprocamente los intereses contrapuestos, del mismo modo como una balanza en equilibrio concilia la tendencia discordante de sus fuerzas.

La teoría de Pallares establece que "el Derecho es la fuerza que coordina todas las actividades sociales del hombre; que es la síntesis de todas las incontables energías de la sociedad, porque todas ellas se destruirían mutuamente y matarían al organismo social si el derecho, como fuerza soberana, no interviniera armonizando y conciliando, en una suprema síntesis de equilibrio, todas las corrientes impetuosas de la vida humana, de la vida material y económica".

"La palabra derecho nos da idea de lo que no se desvía ni para uno ni para otro lado; lo recto, lo justo, razonable y lo legítimo, es decir, nos da idea de rectitud.

La idea de esos valores tiende a realizarse re

gularizando la conducta humana con disposiciones de carácter social, externo, heterónomo y coercitivo.

El derecho es un vasto conjunto de reglas dirigidas a organizar a las sociedades, proyectándolas hacia una convivencia pacífica, reglas éstas que pueden ser escritas o no, pero que de todos modos viven en la conciencia del hombre honesto y de los pueblos que tienden a perfeccionarse".
(1)

De lo anterior se concluye, lógicamente, que el Derecho Agrario, al ocuparse de la dotación, restitución a grupos de campesinos; del fraccionamiento de los grandes latifundios, aguas de riego y, en general, del régimen y regularización de la propiedad rústica, se encamina hacia el bienestar y equilibrio nacional.

Por otro lado, en relación con la definición y atributos del derecho real, es de señalarse que según la escuela clásica, representada por Aubry y Rau, "el derecho de referencia es un poder jurídico que se ejerce en forma directa e inmediata sobre un bien para su aprovechamiento total o

parcial, siendo éste poder jurídico oponible a terceros".

En consecuencia, son elementos del derecho real:

a).- "La existencia del poder jurídico.

b).- La forma de ejercicio de éste poder en una relación directa e inmediata entre el titular y la cosa.

c).- La naturaleza económica del poder jurídico que permite un aprovechamiento total e parcial de la misma.

d).- La oponibilidad respecto de terceros para que el derecho se caracterice como absoluto".

Per su parte, Planiol y Ripert en su "TRATADO PRACTICO DE DERECHO CIVIL FRANCES", sostienen una posición ecléctica, conforme a la cual podría definirse al derecho real como un poder jurídico que de manera directa e inmediata ejerce una persona sobre un bien determinado, para aprovecharlo total o parcialmente, siendo oponible dicho poder a un sujeto indeterminado, que tiene la obligación de abstener

se de perturbar al primero en el ejercicio de su derecho.

(2)

Aplicando la definición de derecho real a la propiedad, diremos que ésta se encuentra en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente, en sentido jurídico.

Los demás derechos reales, entre ellos, la posesión solo comprenden formas de aprovechamiento parcial.

El derecho de propiedad implica una relación jurídica entre el propietario y un sujeto pasivo universal.

Propiamente el sujeto pasivo universal queda constituido por el conjunto de personas que de manera permanente o transitoria integran una comunidad jurídica, pues se requiere siempre un dato especial (proximidad material), para que exista la oponibilidad del derecho de propiedad a los terceros y la posibilidad física de su violación.

En cambio, en los derechos reales distintos de

2.- ROJINA VILLEGAS RAFAEL. Compendio de Derecho Civil Tomo II, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1974. Páginas - 20 y 21.

la propiedad existe un sujeto pasivo determinado que reper--
ta obligaciones patrimoniales, tanto de hacer como de no ha-
cer, y un sujeto pasivo universal, en las mismas condiciones
que en la propiedad, así que ésta relación jurídica es más -
compleja.

En el derecho romano, los atributos de la pro-
piedad eran designados con las palabras: Fruendi, Utendi y -
Abutendi, que traducidas representan la facultad de disfru--
tar, usar y abusar de la propiedad, sin ninguna clase de im-
pedimentos.

Tanto en el referido derecho romano como a par-
tir de la revolución francesa privó un concepto individualis-
ta: proteger el derecho de propiedad en favor del individuo,
para sus intereses personales.

Ese concepto individualista tiene como base la
tesis de que la propiedad es un derecho natural, innato, sub-
jetivo, anterior al derecho objetivo, que el Estado y la Ley
solo pueden reconocer y amparar, pero no crear y, por consi-
guiente, desconocer o restringir.

"Duguit considera que el derecho de propiedad
no puede ser innato al hombre y anterior a la sociedad. Se--
gún él, el hombre jamás ha vivido fuera de la sociedad y, -

por tanto, es inadmisibile imaginario solo, como ocurre en la hipótesis establecida en el contrato social de Rousseau, en estado de naturaleza, aislado, con sus derechos absolutos, - innatos, y posteriormente celebrando un pacto social para - unirse a los demás hombres y limitar, en la medida necesaria para la convivencia social, aquellos derechos absolutos.

Para el mismo Duguit, el derecho objetivo es - anterior al subjetivo y especialmente al de la propiedad. Si el hombre, al formar parte de un grupo tiene principalmente un conjunto de deberes impuestos por la norma jurídica, para lograr la solidaridad social, es la ley la que vendrá, en - cada caso, a reconocer y otorgar ciertos poderes, para que - el hombre pueda cumplir con el deber social fundamental que tiende a realizar la interdependencia humana.

Respecto de la posesión, Savigny expone lo que considera la doctrina tradicional y la romana, y dá a ésta - un carácter netamente subjetivo.

La posesión puede definirse como una relación o estado de hecho, que confiere a una persona el poder exclusivo de retener una cosa para ejecutar actos materiales de - aprovechamiento o como consecuencia de un derecho real o personal o sin derecho alguno". (3)

3.- ROJINA VILLEGAS RAFAEL. Obra Citada. Páginas 78 a 86.

"En materia agraria, quienes en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tengan en explotación, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados, siempre que la posesión sea cuando menos de cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario y no se trate de bienes eclesiales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado communal.

Tratándose de terrenos boscosos, la explotación del predio objeto de la posesión podrá acreditarse con los permisos respectivos expedidos por la autoridad forestal competente". (4)

B).- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

I.- LA PROPIEDAD ORIGINARIA Y DERIVADA.

El problema agrario en México tiene hondas raíces en el pasado. Ya entre los aztecas había desigualdades y durante la dominación española la tierra se distribuyó entre los conquistadores y sus descendientes -los criollos- el clero y los indígenas. A los primeros se les otorgaron grandes extensiones, el clero los fue adquiriendo a lo largo de 3 siglos y los indios y sus pueblos sólo pudieron poseer pequeñas propiedades, casi siempre en régimen comunal.

El reparte de las tierras en esta época fue injusto, tanto si se contempla la extensión, como si se atiende a la calidad de las otorgadas a los colonizadores, por una parte, y a los indígenas, por otra. Además, su explotación no se hizo adecuadamente, pues el trabajo agrícola recayó sobre el indio encomendado y pese a la generosa legislación indiana, modelo en humanitarismo, la explotación llevada a cabo por los conquistadores sobre los vencidos fue un hecho cierto.

Los españoles se apoderaron mediante la fuerza de las armas del territorio dominado por los indígenas y quisieron dar a la conquista una apariencia de legalidad y al efecto invocaron como argumento las Bulas de Alejandro VI, -

una especie de laudo arbitral con el que fue solucionada la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus nacionales, cuyo contenido fue precisado entre ellas a través del tratado de Tordesillas.

"La más importante de las Bulas es la del 4 de mayo de 1493 llamada "Moverunt Universi" conocida también como la primera "Inter Coetera" en la cual se dice "Alejandro Obispo, Siervo de los Siervos de Dios, a los ilustres cardísimos en Cristo hija Isabel de Castilla, de León, de Aragón, de Sicilia y de Granada, Motu propio y no a instancia de petición vuestra, al de otro que por vos lo haya pedido; mas de nuestra mera liberalidad, y de cierta ciencia y de la plenitud del poderío apostólico, todas las islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía fabricando y componiendo una línea del Polo Artico que es el Septentrional al Polo Antártico que es el Mediodía. Así que todas sus islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la primera línea hacia el Occidente y Mediodía que por otro Rey o Príncipe Cristiano, no fueren actualmente poseídas hasta el día del nacimiento de Nuestro Señor Jesu Cristo próximo pasado del cual comienza el año presente de mil cuatrocientos noventa y tres cuando fueren por Vuestros Mensajeros y Capitanes halladas algunas de di--

chas Islas; por la autoridad del Omnipotente Dios a Nos, en San Pedro concedida y del Vicariato de Jesu Cristo que ejercemos en las tierras con todos los señoríos de ellas; Haciendas, Fuertes, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de las presentes. las damos, concedemos y asignamos a Vos y a los Reyes de Castilla y de León, Vuestros herederos y sucesores: y hacemos, que - constituimos y deputamos a Vos, y los hijos vuestros herederos y sucesores, señores de ellas con libre lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción".

Teólogos ilustres y un gran número de escritores han señalado que el Papa en cuestión sólo dió a los Reyes Católicos la facultad de convertir a los indígenas a su religión y no el derecho de propiedad sobre sus tierras. Sin embargo notables juristas de la época manifestaron que la Bula de que se está tratando sí dió a los Reyes Católicos la propiedad absoluta y la plena jurisdicción sobre los territorios y los habitantes de las Indias". (5)

"La propiedad de los españoles fue adquirida - de las siguientes maneras: La primera por conducto de las Mercedes Reales, la segunda forma se llevó a cabo por dona-

5.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Problema Agrario en México". Editorial Porrúa. Duodécima Edición. México, 1974.

ciones de grandes extensiones de tierras, cuyo objeto fue el de estimular a los españoles a colonizar los territorios no habitados. La base de los repartos de que se está tratando fueron la peonía y la caballería; sin embargo más tarde fueron desechadas tales medidas y en su lugar se estableció a la vara mexicana como la unidad de las medidas longitudinales". (6)

"La guerra de Independencia de 1810, además de las razones de índole político, tuvo un fondo económico de carácter agrario, por eso no es de extrañar que iniciada la Revolución, el gobierno español dictara medidas tardías para remediar la situación injusta que se había creado, ni tampoco extraña que Hidalgo y Morelos se ocuparan del problema de la tenencia y explotación de la tierra y dictasen leyes precursoras de la Reforma Agraria.

Llegada la Independencia, y a lo largo del siglo XX, la situación heredada de la colonia, lejos de mejorar, se fue agravando.

La principal medida que tomaron los gobiernos independientes entre 1821 y 1856 para resolver el problema agrario fue la colonización de las tierras baldías. En ese

período y como consecuencia de un proceso que abarcó los tres siglos de vida colonial, el clero había adquirido enormes propiedades, a tal grado que en 1856 era el terrateniente más poderoso de México.

En el período comprendido entre 1856 y 1910 el problema agrario se agudizó. El clero había dejado de ser poseedor de la tierra, en virtud de la ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles y eclesiásticas de 25 de junio de 1856, y posteriormente la ley de nacionalización de bienes eclesiásticos de 12 de julio de 1859, pero esos cuantiosos bienes no beneficiaron al campesino. Por el contrario, aumentaron la extensión territorial de las haciendas convirtiéndolas en latifundios. Además, como consecuencia de la interpretación que se le dió a las Leyes antes mencionadas, al artículo 27 de la constitución de 1857 y la expedición de las Leyes de Colonización de 31 de mayo de 1875 y 15 de diciembre de 1883, que autorizan la formación de compañías deslinadoras, la propiedad indígena comunal, insuficiente, pero hasta entonces respetada, al perder los pueblos capacidad jurídica para poseer, se convirtió en propiedad particular y pronto fue absorbida por los grandes terratenientes.

La situación económica, cultural y social de los trabajadores del campo llegó a límites de explotación

inhumanos. Por eso resulta lógico que ese grupo mayoritario simpatizara con el movimiento revolucionario de 1910, y que fuera el problema agrario una de sus causas determinantes".

(7)

Dos factores hay que destacar y tener en consideración: la tierra de cuya posesión vamos a tratar, y los hombres a quien debemos procurar dar tierras, por eso: "tomar la tierra en donde haya para reconstruir los ejidos de los pueblos", problemática planteada en el discurso pronunciado en la Cámara de Diputados por el revolucionario Luis Cabrera el 3 de diciembre de 1912, nadie hasta entonces había planteado ese problema en forma tan cierta y precisa.

Este discurso es el antecedente de la ley preconstitucional de 6 de enero de 1915, expedida en Veracruz por Don Venustiano Carranza, cuyo principal proyectista fue el propio licenciado Cabrera, ley que a su vez es el antecedente del artículo 27 constitucional y de la Reforma Agraria que crea en México tres tipos de tenencia de la tierra: la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal.

En efecto, los diputados constituyentes de -

7.- RABASA O. EMILIO Y CABALLERO GLORIA. Comentarios al artículo 27 Constitucional. México, 1982.

1917 establecieron en el artículo 27 un principio jurídico fundamental que no hallamos en los textos constitucionales promulgados con anterioridad a la carta de Querétaro. Tal principio consiste en afirmar que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

De este principio se derivan dos consecuencias importantísimas: una es que el Estado a través de leyes ordinarias puede imponer a la propiedad privada las modalidades que ordene el interés público, o sea, se abandonó el criterio que sostenía que la propiedad era un derecho absoluto establecido exclusivamente en beneficio del propietario, para concluir que con su ejercicio, si por una parte debe reportar al dueño cierto provecho, por encima de éste se halla el interés de los demás hombres, es decir, de la sociedad, - al que fundamentalmente se debe atender cuando se trate de reglamentar la extensión y límites del derecho de propiedad. O sea, este nuevo concepto de propiedad establece que su ejercicio debe redundar en provecho de todos. Con tal objeto, el derecho de usar, disfrutar y disponer de un pedazo de tierra tiene como condición, ante todo, atender a las necesidades humanas, buscando el beneficio social por encima del interés particular de cada persona.

La otra consecuencia es que el legislador constituyente puede fijar qué bienes pertenecen directamente a la nación. Y así, el Congreso de Querétaro sostuvo que ésta tenía el dominio directo sobre determinadas zonas, entre ellas el subsuelo, y por lo tanto, de todas las riquezas que encierra. Con fundamento en dicho principio, México pudo reivindicar para sí la riqueza petrolera, hasta entonces en manos de particulares, en su mayoría compañías extranjeras y nacionalizar, por decreto de 18 de marzo de 1938, esa importante fuente de riqueza nacional. (8)

8.- RABASA O. EMILIO Y GLORIA CABALLERO. Comentarios al Artículo 27 Constitucional. México, 1982.

2.- SUJETOS DE DERECHO QUE PUEDEN ADQUIRIR PREDIOS.

Para el desarrollo de este punto del capítulo, nos proponemos analizar a los diversos sujetos que conforme la teoría general del Derecho en sus diversas materias tratan con específica atención, así notaremos que la materia - mas basta que expone las bases sobre la clasificación de las personas y la capacidad de las mismas es regulada por el Derecho Civil como piedra angular que desde el Derecho romano sirve de medida y patrón a las demás materias que conforme - el transcurso del tiempo han surgido como ramas independientes del Derecho y en el caso que nos ocupa, trataremos lo referente a la capacidad de las personas en materia agraria, - así como los diversos requisitos que estas requieren para el ejercicio de dichas facultades o el goce de sus derechos.

En cumplimiento de los objetivos mencionados - diremos que antes de abordar el estudio del tema que trataremos, es pertinente determinar que se entiende por capacidad en general, esto es, tomando esta idea en su acepción genérica, desde luego atendiendo a la definición gramatical encontramos que en derecho. la regla la constituye la capacidad, y la incapacidad es la excepción.

La legislación civil establece la norma general para que los sujetos de derecho puedan adquirir bienes,

y así el Código Civil para el Distrito Federal nos señala -
que tales sujetos son las personas físicas y las personas mo
rales con capacidad de goce y capacidad de ejercicio.

La capacidad, es por tanto, la aptitud de -
obrar válidamente por sí mismo.

Por su parte Savigny distinguía tres especies
dentro de la genérica capacidad:

a).- La capacidad jurídica o de Derecho, como
aptitud para ser sujeto de relaciones jurídicas;

b).- Capacidad de obrar o de hecho, Poder de -
realizar actos con eficacia jurídica;

c).- Capacidad civil o plena, facultad que com
bina las dos anteriores, en que posibilidad y efectividad se
suman. (9)

"La capacidad jurídica de las personas físicas
se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pe-
ro desde el momento en que un individuo es concebido, entra

9.- GUILLERMO CABALLERAS. Diccionario de Derecho Usual. Bi-
bliográfica Omeba. Buenos Aires Argentina. 1968.

bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para - los efectos de dicho código.

Las restricciones a la personalidad jurídica, son la menor edad, el estado de interdicción y las demás incapacidades establecidas por la ley; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones per medio de sus representantes.

El mayor de edad tiene facultad de disponer libremente de su persona y de sus bienes, salvo las limitaciones que establece la ley". (10)

Son personas morales:

I.- "La Nación, los Estados y los Municipios;

II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;

III.- Las Sociedades civiles o mercantiles:

IV.- Los Sindicatos, las asociaciones profesio

10.- Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa S.A. México 1978. Artículos 22, 23 y 24.

nales y las demás a que se refiere la fracción XVI del Artículo 123 de la Constitución Federal;

V.- Las sociedades cooperativas y mutualistas, y

VI.- Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución.

Las personas obran y se obligan por medio de los órganos que los representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.

Las personas morales se regirán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos". (11)

11.- Mismo Código. Artículos 25, 26, 27 y 28.

Los sujetos de derecho con capacidad jurídica para adquirir predios rústicos en materia agraria son:

a) Colectivos e Individuales

Los Colectivos son los núcleos y grupos de población, cuya capacidad se deriva de la Ley Federal de Reforma Agraria al disponer que: "los núcleos de población que carecen de tierras, bosques o aguas o no las tienen en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tienen derecho a que se les dote de tales elementos, con la condición - que los referidos poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud correspondiente".

Así mismo, tienen derecho a solicitar la ampliación de las tierras; cuando la unidad individual de dotación de que disfrutaban los ejidatarios sea inferior al mínimo establecido por la ley y haya tierras afectables en el radio legal; si el núcleo de población solicitante comprueba que - tiene un número mayor de diez ejidatarios carentes de unidad de dotación individual; y cuando el grupo tiene satisfechas las necesidades individuales en terrenos y carezca o - sean insuficientes las tierras de uso común en los términos de la ley de la materia.

Los grupos de veinte o más individuos tienen - derecho a solicitar dotación de tierras, bosques y aguas por la vía de creación de nuevo centro de población, reuniendo - los requisitos que para la unidad de dotación individual exige la ley agraria, aún cuando pertenezcan a diversos pobla-- dos.

Los núcleos de población indígenas tienen preferencia para ser dotados con las tierras que siempre han po-- seído.

Por otra parte la excepción para adquirir predios es la incapacidad, y así tenemos que carecen de capacidad para solicitar dotación de tierras, bosques o aguas:

I.- "Las capitales de la República y de los - Estados.

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

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

IV.- Los puertos de mar dedicados al tráfico - de altura y los fronterizos con líneas de comunicaciones ferroviarias internacionales". (12)

En cuanto a los sujetos individuales tienen ca pacidad para obtener unidad de dotación, el campesino que - reúne los requisitos siguientes:

a) "ser mexicano por nacimiento, hombre o mu-
jer, mayor de dieciseis años, e de cualquier edad si tiene - familia a su cargo;

b) residir en el poblado solicitante por lo me nos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inició el procedimiento de - oficio, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo - centro de población o del acomodo en tierras ejidales exce-
dentes;

c) trabajar personalmente la tierra, como ocu-
pación habitual;

d) no poseer a nombre propio y a título de do-

12.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 195, 196, -
197, 198 y 199.

minio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación;

e) no poseer un capital individual en la industria o en el comercio mayor de diez mil pesos; y

f) no haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente".

También tienen capacidad de dotación "los alumnos que terminan sus estudios en escuelas de enseñanza agrícola media, especial o subprofesional, que reúna los requisitos señalados en los incisos a, d y e, tienen derecho a ser incluidos como campesinos en los censos de su poblado de origen, a formar parte de nuevos centros de población y a ser acomodados en unidades de dotación disponibles en otros ejidos, siempre que hayan trabajado terrenos del ejido donde se van a acomodar por menos de dos años, sin perjuicio de un ejidatario con derechos; así mismo, los peones o trabajadores de las haciendas tienen derecho a concurrir entre los capacitados, para ser incluidos en los censos que se levanten con motivo de los expedientes agrarios que se inicien a petición de los mismos, o en los correspondientes a solicitudes de núcleos de población, cuando el lugar en que residan quede dentro del radio de afectación del poblado solicitante".

te; en este caso las autoridades agrarias procederán de oficio".

De igual manera "los peones o trabajadores de las haciendas, tienen derecho al acomodo en las superficies excedentes de las tierras restituidas o dotadas a un núcleo de población y a obtener gratuitamente una unidad de dotación en los centros de población que constituyan las instituciones federales y locales expresamente autorizadas por la Federación para el efecto". (13)

De acuerdo con nuestra Constitución Política - de 1917 sabemos que "solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho - para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o - aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos - bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en - caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que -

tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediato o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años.

"Las sociedades comerciales, por acciones, que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, - minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso.

"Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y podrán tener en propiedad o en administración bienes raíces los necesarios - para su objeto directo". (14)

14.- Constitución Federal de la República. Artículo 27, Fracciones: I, II, III, y IV.

C).- REQUISITOS Y FORMAS PARA LA OBTENCION DE LA -
TITULARIDAD.

Como punto de referencia se tomarán las disposiciones del derecho común, en lo que se relaciona a las diversas formas legales de adquisición de inmuebles rústicos, revestidos bajo el aspecto de fracciones de una gran propiedad, tanto en el derecho civil como en el derecho agrario, - que es la que interesa para los efectos de la presente tesis.

"La propiedad se puede adquirir a título universal o particular; oneroso o gratuito, y por causa de muerte o por contrato entre vivos.

La forma más común de la adquisición conforme al derecho civil que nos ocupa, es la realizada a través de la compraventa, la cual se integra cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa y el otro a su vez, se obliga a pagar por ella un precio cierto y en dinero". (15)

FORM ACCESION.- "Accesión es la incorporación natural o artificial de una cosa, así como todo lo que ella

produce. La propiedad de los bienes da derecho a todo lo que ellos producen o se les incorpora natural o artificialmente. Todas las obras, siembras y plantaciones ejecutadas en un terreno se presumen hechas por el propietario y a su costa, - mientras no se pruebe lo contrario. La accesión de tierras - que en beneficio de un predio ribereño causa el arrastre de la corriente, pertenece a los dueños de los terrenos en que se deposite".

POR CESION O ENAJENACION.- "Cesión es la renuncia que una persona hace de una cosa, acción o derecho, en favor de otra. Enajenación es la transmisión del dominio de alguna cosa o alguno o ro derecho sobre de ella, que una persona hace en favor de otra. En esta forma de adquirir la propiedad interviene como elemento principal la voluntad de las partes si se trata de la cesión, la voluntad del cedente para desprenderse de la cosa, acción o derecho y la del cesionario para obtenerla; si se trata de la enajenación, la voluntad del enajenante para transmitir el dominio de la cosa o derecho sobre ella y el deseo del adquiriente para hacerse dueño de la cosa".

POR USUFRUO O PRESCRIPCION.- "La prescripción es un medio de adquirir bienes o librarse de obligaciones por el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley. La prescripción se divide en positiva y

negativa. Es positiva cuando se adquiere una cosa en virtud de la posesión y es negativa cuando hay liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento dentro del término - que marca la ley. Son elementos principales para la prescripción la posesión de la cosa y el transcurso del tiempo. En la prescripción positiva la posesión necesaria debe ser: en concepto de propietario, pacífica, continua y pública; y

POR HERENCIA.- "La herencia es el medio, a título universal, gratuito y por causa de muerte de adquirir - la propiedad".

La palabra herencia tiene varios significados, pero los principales son los siguientes: uno, como el hecho de la transmisión de bienes por causa de muerte a los herederos, es decir, sucesión por parte de los herederos en los derechos del muerto; otro, como el conjunto de bienes que se heredan o que forman el caudal de bienes que se transmiten a la muerte de una persona. En el primer sentido, definimos la herencia como la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos sus derechos y obligaciones que no extinguen por la muerte. La herencia en la actualidad tiene un significado un poco diverso del que tenía en la antigüedad; anteriormente - por la herencia pasaban al heredero todos los bienes del difunto y todos los derechos y obligaciones a su cargo, y era por tanto, no sólo un medio de adquirir la propiedad de los

bienes, sino de transmitir obligaciones.

En nuestros días la herencia se entiende transmitida con las obligaciones o deudas, hasta el límite que alcanzen los bienes y derechos, de modo que nunca se transmitan las obligaciones sin que juntamente se transmitan los bienes que sirvan para pagarlas. A este modo especial de adquirir la herencia se llama "heredar bajo beneficio de inventario" y este derecho está consignado en el artículo 1284. - del Código Civil.

"La herencia, como modo de adquirir la propiedad, ha sido objeto de serios ataques en los últimos años - por parte del Estado, con apoyo en teorías económicas que - tienden a suprimirla y que han cristalizado principalmente - en Francia, Inglaterra, Estados Unidos; el medio usado con - miras a la supresión, es el de gravar con impuestos excesivos la transmisión de bienes por causa de muerte". (16)

En materia agraria las formas de adquirir la titularidad son por medio de los procedimientos agrarios siguientes:

16.- PENICHE LOPEZ EDGARDO. Obra Citada. Páginas 159, 160. - 161, y 177.

DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS.- -

"Las dos vías que pudiéramos llamar clásicas de nuestro procedimiento agrario, son la restitutoria y la dotatoria, pues vienen desde la época colonial; se encuentran en las más antiguas cédulas reales que mandaron devolver a los pueblos de indios las tierras de que fueron despojados por los españoles o dar las necesarias a los que carecieran de ellas. Esas dos vías, llamadas en la actualidad vías ejidales, fueron restablecidas por la Ley de 6 de enero de 1915 y substancialmente perduran en la Ley Federal de Reforma Agraria vigente".

TITULACION Y DESLINDE DE BIENES COMUNALES.- -

"Existen en la República Mexicana algunos grupos indígenas que poseen tierras desde la época precolonial o desde la época colonial, en forma comunal, por virtud de que no sufrieron la aplicación de las Leyes de Desamortización, ni del Artículo 27 de la Constitución de 1857".

El Artículo 27 de la Constitución de 1917, en base a lo anterior, declara que los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tienen capacidad para disfrutar en común las tierras y aguas que actualmente posean o que se les restituyeren. En virtud de esa capacidad, la Ley Federal de Reforma Agraria reglamenta la forma de titulación y deslinde de los terrenos comunales con objeto de localizarlos y determinar de manera precisa su ex-

tensión, ya que la mayoría de los grupos indígenas que guarda el estado comunal poseen tierras sin límites precisos, en clavados entre propiedades privadas o terrenos baldíos manteniendo una situación confusa, irregular en perjuicio casi siempre de dichos grupos.

DOTACION COMPLEMENTARIA.— Cuando las tierras restituidas no son suficientes para que todos los individuos con derechos obtengan las que necesitan, hay una dotación llamada "complementaria".

AMPLIACION DE EJIDOS.— En el caso de la dotación de tierras, sino basta para llenar las necesidades de los solicitantes, se concede la "ampliación de ejidos" o sea, una nueva dotación.

CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA.— Cuando en un ejido no hay tierras de labor suficientes para satisfacer las necesidades de todos los individuos capacitados y no sea posible concederles ampliación, se procura aumentarlas abriendo al cultivo superficies que puedan ser aprovechadas mediante la ejecución de obras de riego, saneamiento o desecación, con financiamiento de los gobiernos de la Federación, de los Estados, de los bancos oficiales, o con el empleo de capital privado y la cooperación de los ejidatarios del poblado.

Los expedientes de creación de nuevos centros de población se tramitan en única instancia ya sea de oficio o a solicitud de los interesados quienes podrán señalar los predios presuntamente afectables y declarar su conformidad - expresa de trasladarse al sitio donde sea posible establecerlos y su decisión de arraigarse en el mismo.

La solicitud se presenta ante el Delegado Agrario de cuya jurisdicción sean vecinos los solicitantes, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual - estudia la ubicación, la cantidad y la calidad de las tierras, bosques y aguas que deba comprender y las fincas que pueden afectarse, los proyectos de urbanización, de saneamiento y de servicios sociales que deban establecerse y los costos de transporte, traslado e instalación de los beneficiados. (17)

INAFFECTABILIDAD.- La Legislación Agraria contempla tres clases de Inafectabilidad:

a) Permanente; b) Temporal y c) Provisional.

La Inafectabilidad Permanente es la que ampara predios cuya extensión no sea mayor de cien hectáreas de

riego o su equivalente en otras clases, o de la superficie -
necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado -
mayor.

La Inafectabilidad Temporal es aquella cuya -
vigencia está limitada a un determinado plazo.

La Inafectabilidad Provisional es la que tiene
una duración de un año y se concede a los predios ganaderos
que van a ponerse en explotación. Desde luego que si esta -
obligación se cumple en el plazo señalado, la inafectabili-
dad se convierte en permanente, si se trata de una pequeña -
propiedad, o en inafectabilidad temporal por veinticinco -
años si es mayor. (15)

En resumen diremos que la Inafectabilidad es -
un acto administrativo del Poder Ejecutivo Federal, y cuyo -
objetivo es proteger a los predios rústicos que se encuen-
tren dentro de los límites de la pequeña propiedad, agrícola
ganadera o agropecuaria, de posibles afectaciones por dota-
ción, ampliación o creación de nuevos centros de población -
ejidal, cumpliendo para tal efecto con los requisitos seña-
lados por la Ley Agraria en vigor.

15.- Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. Edi-
torial Porrúa, S.A. México 1960. Artículos 9, 10 y 11.

D).- LA FUNCION SOCIAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

El Derecho como producto social, está sujeto a un proceso renovador ineludible que lo ajusta a las cambiantes condiciones sociales. Cuando ello no ocurre el Orden Jurídico se vuelve obsoleto, dejando de cumplir su función de factor de bienestar social, para convertirse en fuente de problemas que afectan a la colectividad. (19)

En virtud del paso del tiempo y tras la complejidad que va adquiriendo la sociedad en su conjunto, ha sido imperativo necesario crear instituciones públicas capaces de afrontar, los nuevos problemas planteados por la dinámica propia de las transformaciones económicas y sociales.

La naturaleza cambiante de las exigencias sociales es la guía para lograr la satisfacción de las necesidades de la colectividad, misma que debe quedar ubicada como objetivo fundamental y prioritario dentro de la organización jurídica de un país. (20)

19.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Problema Agrario de México" Duodécima Edición. Editorial Porrúa. México 1974.

20.- Secretaría de la Reforma Agraria. "Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria. - Diario Oficial de la Federación del 5 de Julio de 1982.

Una de las aportaciones de la Revolución Mexicana para tratar de acabar con las grandes desigualdades Económicas, Sociales y Culturales, fue mediante la idea de darle a la propiedad una función de beneficio Social; así pues, en el Artículo 27 de la Constitución Política de 1917, se consagra una de las principales garantías sociales, en razón de que los campesinos forman un grupo mayoritario desprotegido.

Al redactarse el proyecto del artículo 27 Constitucional, la Comisión encargada, apartándose de la tradición jurídica nacional y de las doctrinas liberales, asentaron un nuevo concepto de propiedad social, bajo el razonamiento de que aunque exista la propiedad privada, la propiedad originaria, otorga a la nación el dominio directo de aquellos bienes cuya explotación estimaron que debía hacerse en favor de todo el pueblo de México, en forma tal que el aprovechamiento conservación y distribución equitativa de la riqueza pública sean regulados por el Estado.

Respecto al concepto de la propiedad con función social, la Dra. Marta Chavez Padrón señala:

En la mayoría de las opiniones expuestas en el Congreso Constituyente de 1916-1917 se notó, "que aunque inspiradas en doctrinas originariamente diversas, todas ellas -

tendrían y coincidían en darle al concepto de propiedad una función social, en hacer que el propietario ya no lo fuera - para sí en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino en que lo fuera también para su sociedad, manteniendo - en constante explotación la tierra, y en que era necesario - que aunque se consagrara el Derecho de Propiedad, éste se su- jetara a las modalidades que dictara el interés público y es- tuviera originalmente en manos del Estado. Surgió así un nue- vo concepto dinámico de propiedad, con función social, suje- to a las modalidades que fuera dictando el interés público - como garantía individual para el pequeño propietario, pero - también como garantía social para los núcleos de población - que tuvieran tierras o que no las tuvieran en cantidad sufi- ciente; el concepto de justicia se modificó al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios me- diante indemnización conforme el Artículo 27 Constitucional, apareciendo el moderno concepto de justicia social distribu- tiva; con todo ello, los conceptos jurídicos tradicionales - de propiedad, garantía, justicia, ramas fundamentales del - derecho y subramas del mismo, se verán modificados, pues el nuevo concepto de propiedad con sentido y dinamismo social - supera al caduco concepto rígido romanista, la justicia y - las garantías individualistas se ven forzadas a hacerles un lugar y equilibrarse con la justicia social y las garantías sociales; y junto a las tradicionales ramas del Derecho Pú- blico y Privado se colocó el Derecho Social amparando a los

núcleos de población campesinos desvalidos, desde la propia constitución política en el artículo 27 y en las leyes reglamentarias que consideraran la nueva subrama del Derecho Agrario.

"Este nuevo concepto de propiedad tiene mucho de antecedentes en la antigua forma azteca de tenencia de la tierra, en donde el Calpulli comprendía sólo al vecino de un barrio, jefe de familia, que le trabajara personalmente, en forma constante, pues de lo contrario se le revocaba dicha tenencia; es una forma mediante la cual se mantiene la propiedad con una función social en pro del campesino, de la familia, de la producción nacional, concepto que lógicamente implica el dominio originario en manos del Estado y la facultad necesaria para vigilar, cuidar y distribuir equitativamente los elementos naturales susceptibles de apropiación".

(21)

21.- CHAVEZ PADRON MARTHA. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. Páginas 282 y 283.

CAPITULO II.- LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DECLARATIVOS DE PEQUEÑAS PROPIEDADES.

A).- DEFINICION Y CARACTERISTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN GENERAL.

Para estar en condiciones de conocer y comprender la integración, materialización, y sentido del acto administrativo declarativo de la inafectabilidad de los predios que por su superficie y calidad se encuentran dentro de los límites legales de la pequeña propiedad agrícola, ganadera o agropecuaria; así como para ubicar dentro del contexto de la administración pública al indicado acto declarativo de la pequeña propiedad, es necesario hacer una definición y señalar las características del acto administrativo en general, como punto de partida para tal efecto.

En tal razón diremos que acto es "Hecho e acción. Movimiento de un ser vivo. Manifestación de la voluntad humana. Hecho Público solemne. Hecho voluntario que crea modifica o extingue relaciones de derecho". (22)

Continuando con el propósito del presente inciso, estableceremos que Acto Administrativo es "El conjunto -

de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que -- realiza el Estado en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales". (23)

De acuerdo con la definición anterior, la actividad administrativa realiza la finalidad principal del Estado que es la de dar satisfacción al interés general, por medio de acciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares a través de servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas.

De esta manera podemos llegar a la conclusión de que la Función Administrativa es la que se realiza bajo un orden jurídico y consiste en la ejecución de actos materiales o actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

Desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos se pueden clasificar en las categorías siguientes:

23.- FRAGA GABINO: "Derecho Administrativo". Vigésimoprimer edición. Editorial Porrúa. México, 1951. Pág. 53.

ACTOS MATERIALES: Son los que usualmente no producen ningún efecto de derecho, como por ejemplo: servicio de audiencia, transportación de personal, mensajería, etc.

ACTOS JURIDICOS: Son los que engendran consecuencias jurídicas, como por ejemplo: la posible declaratoria de nulidad de un Acuerdo de Inafectabilidad en case de incumplimiento de las obligaciones legales inherentes a los pequeños propietarios.

Ahora bien, como esa actividad se realiza en forma de función administrativa y como ésta consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, es necesario hacer, aunque sea en una forma somera, la caracterización de los actos administrativos más importantes, aplicables al inicio y culminación del procedimiento de inafectabilidad.

El maestro Gabino Fraga, nos señala que para llevar a cabo esa caracterización es necesario usar los siguientes criterios:

- a) El de la naturaleza misma de los actos;
- b) El de las voluntades que intervienen en su formación;

- c) El de la relación que dichas voluntades guardan con la ley;
- d) El del radio de aplicación del acto; y
- e) El de su contenido y efectos jurídicos.

Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse los actos administrativos en actos constituidos por una voluntad única y actos formados por el concurso de varias voluntades.

El acto simple, o sea el formado por una sola voluntad, conserva ese carácter, aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, juicios técnicos, etc. Ejemplo: Los reconocimientos o declaratorias de inafectabilidad emitidos por el Secretario de la Reforma Agraria.

Pero cuando esas voluntades intervienen en la formación misma del acto, se pasa a algunas de las siguientes categorías:

- a) El acto colegiado, que es el que emana de un órgano único de la administración constituido por varios miembros, Ejemplo: las opiniones o dictámenes del Cuerpo Consultivo Agrario, en sesión plenaria realizados.

b) El acto Complejo o Colectivo, que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la administración. (entre otros muchos los actos del Presidente de la República)

c) El acto Unión es otra categoría de actos - que se define también por la intervención de varias voluntades pero en las cuales ni su finalidad es idéntica, como en los actos Colectivos, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en los contratos.

d) El contrato constituye otro tipo de acto jurídico en el cual existe la concurrencia de varias voluntades.

Partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, los actos administrativos se clasifican en dos categorías: el acto obligatorio, reglado o vinculado, y el acto discrecional. El primero es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. - En esta clase de actos la ley determina exactamente no solo la autoridad competente para actuar sino también si ésta debe actuar y como debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de modo de no dejar margen a

diversidad de resoluciones según la apreciación subjetiva - que el agente haga de las circunstancias del caso.

Por el contrario, el acto discrecional tiene - lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en que momento debe obrar o como debe obrar o en fin que contenido va a dar a su actuación. Por lo general, de los términos mismos que use la ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional. Así, normalmente, cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de - un poder discrecional. Igual cosa ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo tales como las de conveniencia, necesidad, equi- - dad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, lo mismo que cuando en la ley se provean dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga - ninguna de ellas con carácter obligatorio.

Desde el punto de vista del radio de acción de los actos, estos se pueden clasificar en actos internos y actos externos, según que solo produzcan sus efectos en el seno de la organización administrativa o trasciendan fuera de ella.

Ese último grupo de los actos internos comprende de toda una serie de actos, unos de naturaleza jurídica y - otros de naturaleza material, aunque conforme a las reglas - de derecho, estos constituyen la vida interna de la administración.

Dentro de la categoría de actos externos quedan comprendidos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, o sean las de prestar los servicios a su cargo, las tendientes a su mantenimiento y conservación del orden público, y - las de ordenar y controlar la acción de los particulares.

Por razón de su finalidad, los actos administrativos pueden separarse en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución. El primer grupo, o sea el de los actos preliminares y de procedimiento, lo mismo que el tercero, o sea el de los - actos de ejecución, está constituido por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar - los actos (las resoluciones y decisiones) que constituyen el objeto principal de la actividad administrativa. Por esa razón pueden también llamarse actos instrumentales en contraposición a la categoría de actos principales, representados por los últimos citados.

Entre los actos preliminares se encuentran todos aquellos actos que son necesarios para que la administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del Poder Público que pueden llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares.

Los actos de ejecución están constituidos por todos aquellos, unos de orden material y otros de orden jurídico, que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello. Como actos típicos de ejecución podemos señalar los que se realizan en uso de la facultad económico-coactiva para hacer efectivos los impuestos y otras obligaciones fiscales.

Por razón de su contenido los actos administrativos pueden clasificarse en las siguientes categorías:

1a.- Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.

2a.- Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica, y

3a.- Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

Dentro de la primera categoría se encuentran, entre otros, los actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones y las concesiones.

De la segunda categoría forman parte las órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.

En la tercera categoría se catalogan los actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones y las publicaciones". (24)

B).- UBICACION LEGAL DE LA FUNCION AGRARIA PRESIDEN-
CIAL.

I.- SITUACION ANTE LOS ACTOS DE LOS PODERES LEGIS-
LATIVO Y JUDICIAL FEDERALES.

El origen inmediato de la institución de la -
Presidencia de la República la encontramos en nuestra Carta
Magna, en la cual expresamente se ha establecido que: "El su
premo poder de la Federación se divide para su ejercicio en
Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

El principio de la división de poderes consti-
tuye uno de los fundamentos de todo régimen democrático y li-
beral, porque:

a) Obliga a que haya una distribución equili-
brada del mismo poder.

b) Limita el ejercicio de cada poder a través
del derecho, obligando a realizar estrictamente la función -
que le es propia.

c) Produce por la repetición continuada de los
mismos actos, la especialización en las funciones logrando -
su más eficaz desempeño.

d) Resulta en beneficio de la libertad individual y social, porque impide el monopolio de poderes, hecho que siempre se produce en detrimento o en violación de esas libertades.

La división o distribución de funciones es característica de un Estado de derecho; del Estado Constitucional o sea de aquella forma de estructura política en la que el poder siempre está sujeto a las leyes y nunca el derecho a las arbitrariedades de quienes ejercen las funciones públicas, ya que esa conducta origina la dictadura.

Atendiendo a las necesidades que son propias del Estado actual, la división de poderes no es ni puede ser absoluta en forma que ejerzan funciones aisladas y sin relación alguna entre sí, ya que aún cuando dichos poderes sean independientes en su organización y acción, son partes de un todo y se complementan para lograr el funcionamiento total del Estado.

Así, la división de poderes se perfecciona con la colaboración o coordinación de los mismos. (25)

25.- RADAS, EMILIO Y CABALLERO GLORIA. Comentarios al Artículo 49 de la Constitución. Cuarta Edición. México 1932.

Ahora bien, en lo que se refiere al Poder Ejecutivo de la Unión, este se deposita en un solo individuo, - que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".
(26)

La fuente directa de las funciones generales - del titular del Poder Ejecutivo Federal se ubica en nuestra Constitución, en la cual se le asignan entre otras las siguientes atribuciones:

"Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

"Nombrar y remover libremente a los Secreta--- rios del Despacho". (27)

Las funciones concretamente en materia agraria del Presidente de la República son las consistentes en la - emisión de resoluciones definitivas de:

"Restitución o Dotación de tierras, bosques o

26.- Constitución Política del País. Artículo 80.

27.- Constitución Federal de la República, Artículo 89, Frac
ciones I y II.

aguas.

"De ampliación de los ejidos ya concedidos.

"De creación de Nuevos Centros de Población.

"De reconocimiento y titulación de bienes comunales.

"De expropiación de bienes ejidales y comunales; y

"De establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades". (23)

2.- RELACION CON LAS AUTORIDADES AGRARIAS QUE INTERVIENEN EN SU FORMACION.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

La institución de la Secretaría de la Reforma Agraria tiene su origen inmediato en la Constitución Política del País y la Ley Orgánica de la Administración Pública, en donde se le considera como una dependencia oficial centralizada, cuya función consiste en colaborar directamente con el Presidente de la República y en aplicar y ejecutar las -- disposiciones agrarias. (29)

Todos los Reglamentos y Decretos del titular -- del Poder Ejecutivo de la Nación relacionados con la tramitación o substanciación de los procedimientos de reconocimiento o desconocimiento de inafectabilidad deben ser firmados -- por el Secretario de la Reforma Agraria, por ser asuntos de la competencia de ésta. Sin tal requisito no serán obligatorios.

La firma a que se hizo mención en el párrafo -- anterior recibe la denominación de refrendo, mismo que solidariza al Secretario de la Reforma Agraria con el Presidente

29.- Constitución General de la República. Artículo 27, Fracción XI, inciso A).

de la República con los actos de éste, existiendo correspondencia legal al efecto. (30)

De ésta manera el Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República. Sus atribuciones como autoridad agraria federal, que se relacionan con las Declaratorias de Inafectabilidad, son las siguientes:

"Ejecutar la política que en materia agraria dicte el titular de la Presidencia de la República".

"Acordar con el mismo titular del Poder Ejecutivo de la Nación los asuntos agrarios de su competencia.

Como ya se dijo, "firmar junto con el Presidente de la República los Reglamentos y Decretos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar bajo su responsabilidad". Ejemplo, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria y Decreto que establece los derechos por la expedición de Certificados de Inafectabilidad Agrícola, Ganadera y Agronecuaria.

"Expedir y cancelar los Certificados de Inafectabilidad". (31)

La Secretaría de la Reforma Agraria tiene a su cargo la importante función de procurar la justicia agraria en el campo, en especial cuando exista relación con campesinos, quienes requieren por su personalidad y situación económica de mayor atención. Dicha función es realizada principalmente por medio de la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria, especialmente cuando se trata de determinar la pequeña propiedad dentro de un inmueble que rebasa los límites legales para satisfacer necesidades agrarias con sus excedentes. (32)

Por otro lado, en cada Entidad Federativa existe cuando menos una Delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, quienes representan en el territorio de su jurisdicción a la misma, en los asuntos de su competencia.

La mencionada Delegación Agraria, tiene como función representar en el territorio de su jurisdicción a la

31.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 10.

32.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Artículo 21.

Secretaría de la Reforma Agraria, en los asuntos de la competencia de ésta, encontrándose entre ellos, los referentes a la tramitación del reconocimiento de superficies inafectables, respecto de la cual la misma Delegación Agraria, realiza trabajos técnicos en el predio de que se trate, así como investigaciones en oficinas públicas, para constatar calidad de las tierras, tipo de explotación, superficie verídica y régimen de propiedad, con el objeto de estar en condiciones de emitir su Opinión Reglamentaria ante el Secretario de la Reforma Agraria. (33)

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en su carácter de autoridad agraria federal, al igual que la de la Reforma Agraria, como ya se estableció, tienen su origen inmediato en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Constitución General de la República, de donde se deriva su función de colaboración directa con el titular del Poder Ejecutivo de la Nación.

Las atribuciones de la dependencia centralizada de referencia son:

Determinar la capacidad forrajera de los pre--
33.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 13 y 354.

dios ganaderos cuya inafectabilidad se solicite para el efecto de que la Secretaría de la Reforma Agraria determine la superficie constitutiva de la pequeña propiedad ganadera.

(34)

Ademas, la referida Secretaría de Estado, tiene las siguientes funciones:

Intervenir en los distritos de riego, conforme a los cuales la pequeña propiedad agrícola, quedaría constituida por 100 hectáreas.

Delimitar, establecer e intervenir en los distritos de temporal, en donde la superficie inafectable quedaría integrada por 200 hectáreas. (35)

LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y JEFE
DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Los titulares de los Poderes Ejecutivos de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, por su propia naturaleza revisten el carácter de autoridades -

34.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 259.

35.- Ley de Fomento Agropecuario. Artículo 4o.

agrarias locales, porque su ámbito de acción está limitado a una zona específica, que únicamente forma parte del territorio nacional, congruente con el Artículo 9o. de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Las autoridades agrarias de referencia tienen como obligación, abstenerse de proponer la afectación de predios, que por su superficie y calidad constituyen auténticas pequeñas propiedades, aunque no hayan sido reconocidas como tales, en definitiva. (36)

LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS:

Las Comisiones Agrarias Mixtas son reconocidas como autoridades agrarias locales en nuestra Constitución. Tienen funciones básicas para el desahogo de los procedimientos agrarios, como por ejemplo, emitir Opinión en el Procedimiento de Localización o Señalamiento de la Pequeña Propiedad, dentro de una gran propiedad; así como proponer al Gobernador del Estado que no se afecten predios que no rebasen los límites legales. (37)

36.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 9.

37.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 12.

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

Para los efectos de las disposiciones legales en materia agraria, contenidas en nuestra Carta Magna, se creó un Cuerpo Consultivo Agrario, cuyos miembros son designados directamente por el Presidente de la República, por la naturaleza especial de sus funciones, las cuales, entre otras, son:

"Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Secretario de la Reforma Agraria, como en el caso de las Declaratorias de Inafectabilidad.

Revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes de inafectabilidad que apruebe.

Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de Ley o proyectos de Reglamentos que en materia de inafectabilidad, entre otras, formule el Ejecutivo Federal, así como sobre todos los problemas relativos que expresamente le sean planteados por aquél". (35)

38.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 16.

Expresamente, el Cuerpo Consultivo Agrario no es considerado legalmente como autoridad agraria en materia de inafectabilidad. El Máximo Tribunal Judicial de la Federación ha considerado la situación del mismo de la siguiente manera:

"Cuando el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano técnico de consulta, emite opinión sobre los asuntos de su competencia, carece de facultades decisorias, así como de imperio para ejecutar directamente sus opiniones. En tales condiciones procede concluir que no tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo". (39)

"El Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano de consulta, como ya se dijo, no es autoridad; sin embargo, dicha situación se da cuando se limita a emitir opiniones en la esfera de su competencia; pero cuando las autoridades agrarias cumplen con los acuerdos de aquél, (Ejemplo, instauración del procedimiento de cancelación de Certificados, sobre la correcta integración de expedientes de inafectabilidad, etc.) afectando la situación jurídica de los particula-

39.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Cuerpo Consultivo Agrario. No es Autoridad para los efectos del Amparo". Amparos en Revisión: 9094/63, 9632/67, 6223/63, 6236/63 y 3911/63.

res, por tales determinaciones debe tenérsele como autoridad y considerarse a las mismas como susceptibles de ser enjuiciadas mediante el juicio de garantías, en la forma y términos en que éste sea procedente". (40)

"Los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario también tienen el carácter de autoridad, para fines del amparo, cuando se abstienen de dictar los acuerdos necesarios - para la correcta integración de los expedientes (de inafectabilidad) en que deben opinar, como también abstenerse de - ejercer las funciones que les atribuye la ley, al respecto". (41)

40.- Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación "Cuerpo Consultivo Agrario. Debe temerse como Autoridad para los efectos del Juicio de Amparo, cuando sus Acuerdos contengan órdenes que obedezcan las Autoridades Agrarias". Amparos en Revisión: 3703/68 y 3198/78.

41.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Cuerpo Consultivo Agrario. Sus Consejeros. Cuando son Autoridades" Amparos en Revisión: 3967/69, - 3693/69, 3547/70, 3661/73 y 3568/73.

El resultado de dicha contienda fue la Carta Magna promulgada el 5 de febrero de 1917, misma que recogió lo mejor de la tradición nacional, los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, combinando el individualismo con nuevas ideas sociales, y consignando en su Texto la primera declaración de derechos sociales de la historia, los que después se han llamado garantías sociales, es decir, el derecho que tienen todos los seres humanos para disfrutar de una vida digna y el deber del Estado de asegurar que así sea. Las garantías sociales, imponen a los gobernantes la obligación de asegurar el bienestar de todas las clases integrantes de la comunidad.

Por otra parte, el artículo 27 Constitucional se encuentra en el capítulo de las garantías individuales; pero en realidad, atendiendo al espíritu de sus postulados no representa en todos ellos garantías para el individuo, más bien aparece vigorosamente delimitada dicha garantía en favor de la sociedad.

De esta manera, la mencionada disposición constitucional trata de reestructurar la organización de la propiedad territorial para corregir de manera definitiva el injusto desequilibrio que influye negativamente en el desarrollo económico, social y cultural del país y es fuente de inquietudes que amenazan su paz interna y su progreso.

CAPITULO III.- LOS DIVERSOS PROCEDIMIENTOS DE RECONOCIMIENTO DEFINITIVO DE SUPERFICIES INAFECTABLES.

A).- BASES CONSTITUCIONALES SOBRE LA NECESIDAD DE LA DELIMITACION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

La defectuosa distribución de la tierra al iniciarse la conquista y colonización de la Nueva España y el constante abuso de las clases acomodadas durante la época colonial, crearon la raíz del reparto del suelo agrario mexicano sobre bases inestables de injusticia. Esta situación se acentuó en el periodo independiente, por el juego de ambiciones de las clases directoras,(42) y se agravó formando parte de los problemas sociales, económicos y políticos de fines del siglo XIX y principio del siglo XX, al traer como consecuencia la Revolución Mexicana, ya que los campesinos no eran propietarios de las tierras que trabajaban y sufrían una vida llena de injusticias, al ser explotados por los dueños de dichas tierras. La desigualdad entre las clases sociales cada día se marcaba más profundamente y ante la dictadura de un hombre, es decir, el General Porfirio Díaz, el pueblo de México, con el deseo de alcanzar la democracia y la justicia, empuñó las armas en lo que puede llamarse la primera revolución social del siglo XX.

(42) BERRIETA Y NUÑEZ LUCIO "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL. Ed. Porrúa, México 1975. Pág. 3.

Ahora bien, el mismo artículo constitucional niega la existencia misma de la propiedad privada en el sentido clásico, pues atribuye la propiedad de tierras y aguas, exclusivamente a la Nación, la cual solo transmite a los particulares el dominio, constituyendo una propiedad privada - sui generis, es decir, no absoluta, sino limitada por razones de orden público y social. (43)

De ésta manera, llegamos a la conclusión, de que la propiedad agraria, concretizada en núcleos de campesinos o titulares privados (como lo es el caso de los pequeños propietarios), no solo debe beneficiar a personas en particular, sino también a los sectores sociales del campo, y, en general, a todos los mexicanos. Este, es precisamente, el espíritu de las recientes adiciones constitucionales, las cuales tienen como imperativo, no solo distribuir equitativamente la riqueza territorial, sino darle seguridad jurídica y económica. (44)

La regularización de la tenencia de la tierra,

(43).- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL" Obra Citada. Págs. 3 y 5.

44.- Constitución General de la República. Fracción XIX. Artículo 27.

como vía de desarrollo económico y social, a nivel nacional, tiene como fin principal delimitar en definitiva los tres - fundamentales derechos agrarios: Ejidal, Comunal y Pequeña - Propiedad, Agrícola, Ganadera y Agropecuaria. (45)

Por otro lado, la transición de las Declaraciones de Inafectabilidad, viene a ser la siguiente:

1.- La Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria, integra el expediente respectivo, con la documentación de Ley y los trabajos de campo, encaminados a constatar si el predio está en explotación y no rebasa los límites legales correspondientes. (46)

2.- La Dirección General de Tenencia de la Tierra, quien emite el dictámen respectivo, con base en los elementos que le haya proporcionado la misma Delegación Agraria (47)

45.- BENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Obra Citada. Página 172.

46.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 13.

47.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Artículo 25.

3.- El Cuerpo Consultivo Agrario, el cual tiene como función el poner a la consideración del Secretario - de la Reforma Agraria, las Declaratorias de Inafectabilidad.
(48)

En el caso de que el predio de que se trate rebase los límites legales, la localización o señalamiento de la pequeña propiedad, deberá iniciarse ante la Comisión Agraria Mixta del Estado, debiendo culminar también con resolución del Secretario de la Reforma Agraria. (49)

- 43.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 16, Fracción -
I.
- 49.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 12, Fracción -
III.

B).- CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO.

El planteamiento del concepto de procedimiento hace indispensable, también, un análisis sobre el significado de proceso, con base en los siguientes razonamientos.

En general, se considera que el proceso supone una actividad generadora de actos jurídicamente reglamentados, encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional y está constituido por la serie de actos del juzgador y de las partes y aún de terceros, proyectados a la realización del derecho objetivo, que constituyen el procedimiento.

El Doctor Niceto Alcalá Zamora dice que los términos proceso y procedimiento se emplean con frecuencia, incluso por procesalistas eminentes, como sinónimos o intercambiables.

Conviene evitar la confusión entre proceso y procedimiento, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo de un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso.

El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el proce-

dimiento, que puede manifestarse fuera del campo procesal, - como sucede en el orden administrativo o en el legislativo, se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico - final, que puede ser el de un proceso o de una fase o fragmento suyo.

Así pues, mientras que la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal, y de ahí que tipos distintos de proceso se pueden - substanciar en un mismo procedimiento, y viceversa, procedimientos diversos sirven para tramitar procesos de idéntica - clase.

Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología, de procedere, avanzar; pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos que entre los sujetos, las partes y el juez, se establecen durante la substanciación del litigio.

Ahora bien, en materia agraria, el proceso no es mixto, oral y escrito, sino que es predominantemente escrito.

En cuanto a la movilidad del proceso, encon---

tramos que en el proceso común la regla general para activar lo es la promoción de parte y solo en contados casos verdaderamente excepcionales, el juez recurre a la promoción de oficio. En el proceso social agrario observamos que la movilidad se resuelve de manera contraria, o sea, que hay predominio de la acción oficiosa, no siendo siempre indispensable la promoción de parte.

Respecto del principio de unidad del derecho procesal, de acuerdo con la materia litigiosa, el derecho procesal presenta diversos tipos de procesos. Pero así como el Derecho Social Sustantivo ha ganado su autonomía frente al Derecho Público y Privado, no es difícil que presenciemos la independencia del Derecho Procesal Social.

De lo que no cabe duda es que el proceso agrario, por su peculiar materia, se está apartando del administrativo, en el que siempre se había escondido.

Muchos juristas han creído que la materia litigiosa agraria va por los caminos procedimentales reservados a la administración; pero tal opinión resulta una falsa generalización, porque infinidad de conflictos agrarios originan procesos con una relación triangular, pues hay dos partes contendientes y una autoridad agraria que juzga sus pretensiones, en forma similar a la de un juez imparcial.

Además, en el ámbito agrario, existe simplificación del proceso y la economía procesal es principio fundamental que inspira todos sus procedimientos.

En el Derecho Procesal Agrario hay pluralidad de procedimientos, ya que se instauran verdaderos juicios - ante autoridades y órganos agrarios, con contienda de partes como en: restitución de tierras y aguas, dotación y ampliación de ejidos, privación de derechos agrarios de ejidatarios y comuneros, creación de nuevos centros de población, pluralidad de fraccionamientos, etc.

En la aludida primera categoría de procedimientos agrarios, el Derecho Procesal Agrario se manifiesta estableciendo normas protectoras para la parte socio-económicamente débil, en donde se observa una contienda legal de intereses individuales y de intereses sociales de núcleos de población necesitados de tierras.

Una segunda categoría de procedimientos son los de tipo administrativo agrario, porque el titular del Poder Ejecutivo Federal o el Secretario de la Reforma Agraria aplica la ley sin disputas entre las partes, como en: las expropiaciones de inmuebles ejidales y comunales, imafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria, división y fusión de ejidos, permutas de parcelas ejidales, etc.

En esta segunda categoría de procedimientos administrativos agrarios, aunque no existe contienda legal ante tribunales, si pueden existir diferencias por la aplicación de este procedimiento entre un núcleo de población ejidal o comunal, por una parte, y el interés público, por la otra, en cuyo caso el procedimiento no deja de ser administrativo, aunque el núcleo de población promueva ante la autoridad administrativa un reconocimiento a sus derechos de clase, prevaleciendo la aplicación del interés público respecto a los del núcleo de población.

En una tercera categoría se sitúan los procedimientos mixtos, que son los que se desenvuelven en parte frente a las autoridades agrarias, pero también, se desarrollan ante autoridades judiciales, como en el caso de la segunda instancia, en el conflicto por límites de terrenos comunales, que por inconformidad con la propuesta presidencial, interponen los interesados recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En éste tercer caso, nos encontramos ante un verdadero juicio, en donde las partes tienen la misma categoría y las mismas necesidades socio-económicas, por tanto, se les deja contender en igualdad de condiciones, rigiéndolas el principio procesal de igualdad entre las partes.

Por último diremos que, la Constitución Política del País, en su artículo 14, garantiza el respeto a las formas procesales, siendo ésta la garantía para una mejor administración de la justicia; en consecuencia, encontraremos que en el Proceso Social Agrario se observan las formas procesales, fundamentalmente las formas esenciales del procedimiento. (50)

50.- CHAVEZ PADRON MARTHA. "EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y SUS PROCEDIMIENTOS". Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 1979.

**C).- LA APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FEDERAL DE
PROCEDIMIENTOS CIVILES.**

Sobre este aspecto, la legislación procesal - civil, en materia federal, debe estimarse supletoriamente - aplicable, salvo disposición expresa de la ley respectiva, a todos los procedimientos que se tramiten ante las autoridades federales, teniendo como fundamento este acierto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el - que contiene los principios generales que rigen el las diversas ramas del derecho; en materia procesal, dentro de cada - jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas. Consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciado. (31)

Partiendo de lo anteriormente señalado y en - vía de complemento de las disposiciones procesales conteni-

31.- Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Na- ción. "Procedimientos Administrativos. Supletoriedad - del Código Federal de Procedimientos Civiles". Consulta - ble en el Semanario Judicial de la Federación. Sexta - Época. Volumen CXVII. Tercera Parte. Página 87.

das en nuestra legislación agraria, es indispensable establecer que sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena y quien tenga interés en contrario. (52)

Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero y de cualquier cosa o documento, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos. (53)

Tratándose de la facultad de los jueces para la apreciación de las pruebas, la legislación mexicana adopta el sistema mixto de valoración, pues si bien concede arbitrio al juzgador para la apreciación de ciertas pruebas, como la testimonial, pericial, presuntiva, etc., ese arbitrio no es absoluto, sino restringido por determinadas reglas basadas en los principios de la lógica, de las cuales no debe separarse, pues al hacerlo, su apreciación, aunque no infrinja directamente la ley, si viola los principios lógicos en que descansa, y dicha violación puede ser materia para el examen constitucional. (54)

52.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Artículo 1o.

53.- Idem. Artículo 79.

54.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Pruebas, apreciación de las". Quinta Epoca. Tomo LV, Página 2192. Tomo LXVI, Página 1950. Tomo LXVII, Pág. 1044. Tomo LXIX, Pág. 2256. Tomo LCCI, Pág. 400.

La Ley reconoce como medios de prueba los siguientes: LA CONFESION, DOCUMENTOS PUBLICOS Y PRIVADOS, DICTABENES PERICIALES, RECONOCIMIENTO O INSPECCION JUDICIAL, LA TESTIMONIAL, FOTOGRAFIAS, ESCRITOS, NOTAS TAQUIGRAFICAS, Y, EN GENERAL TODOS AQUELLOS ELEMENTOS APORTADOS POR LOS DESCUBRIMIENTOS DE LA CIENCIA, Y LAS PRESUNCIONES. (55)

La Confesión puede ser expresa o tácita; expresa la que se hace clara y distintamente, ya sea al formular o contestar la demanda, ya absolviendo posiciones o en cualquier otro acto del proceso; tácita la que se presume de los casos señalados legalmente. (56)

Son documentos públicos aquellos cuya formulación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia a un determinado funcionario público, revestido de fé pública y los expedidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones. Dichos documentos hacen prueba plena. (57)

55.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Artículo 93.

56.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Artículo 95.

57.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Artículo -

Son documentos privados los que no reúnen los requisitos que conforman a los públicos. (58)

La prueba pericial tiene lugar en las cuestiones de un negocio, relativas a alguna ciencia o arte y en los casos en que expresamente lo prevenga la ley. La apreciación del tribunal determinará la validéz de acuerdo a los elementos disponibles. (59)

La inspección judicial puede practicarse a petición de parte interesada o por disposición del tribunal, - con oportuna citación, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relacionados con la contienda, que no requieran - conocimientos técnicos especiales. (60)

Todas las personas que tengan conocimiento de los hechos que las partes deban probar, están obligados a declarar como testigos. (61)

Para acreditar hechos o circunstancias en relación con el asunto jurídico que se ventile, pueden las par--

58.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Artículo 133.

59.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Artículo 143.

60.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Artículo 161.

61.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Artículo 165.

tes presentar fotografías, escritos, notas taquigráficas, etc., y en general, toda clase de elementos aportador por los descubrimientos de la ciencia.

Para casos de duda, el tribunal oirá el parecer de un perito, nombrado por él, cuando las partes lo pidan o él lo crea conveniente, para la aclaración del asunto.
(62)

Las presunciones son:

Las que establece expresamente la ley.

Las que se deducen de hechos comprobados. (63)

Las presunciones, sean legales o humanas, admiten en contrario, salvo cuando, para las primeras exista prohibición expresa de la ley. (64)

El tribunal debe analizar las pruebas rendidas, para determinar el valor de ellas, unas frente a otras.

62.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Artículos 188 y 189.

63.- Mismo Código. Artículo 190.

64.- Mismo Código. Artículo 191.

y para fijar el resultado de dicha valuación. (65)

En todos los procedimientos administrativos, en nuestro caso, agrarios, de acuerdo con el Artículo 16 de la Constitución Política del País, los actos de autoridad deben estar adecuada y suficientemente fundados y motivados, - entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, - que deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas, que se hayan tomado en consideración para la emisión del acto, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. (66)

Por otro lado, los juzgadores deben tener especial atención sobre la aplicación retroactiva de las disposiciones agrarias.

Al efecto, el Máximo Tribunal Judicial de la -
Reveración, ha considerado lo siguiente:

65.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Artículo 197.

66.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Fundamentación y Motivación". Amparos en Revisión: 8230/67, 9598/67, 7258/67, 3713/69 y 4115/68.

"Las leyes retroactivas, o las dicta el legislador común o las exige el constituyente, al establecer los preceptos del Código Político.

En el primer caso, no se les podrá dar efecto retroactivo, en perjuicio de alguien, porque lo prohíbe la Constitución. En el segundo, deberán aplicarse retroactivamente, a pesar del Artículo 14 Constitucional, sin que ello implique violación de garantía individual alguna.

En la aplicación de los preceptos constitucionales, hay que procurar armonizarlos y si resultan unos en oposición de otros, hay que considerar los especiales como excepción de aquellos que establecen principios o reglas generales.

El legislador constituyente, en uso de sus facultades amplísimas, pudo por altas razones políticas, sociales o de interés general, establecer casos de excepción al principio de no retroactividad, y cuando así haya procedido, tales preceptos deberán aplicarse retroactivamente.

Para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos -

bajo el amparo de leyes anteriores y ésta última circunstancia es esencial". (67)

Es necesario hacer la observación de que, una vez agotados que sean los procedimientos agrarios, la publicación de las resoluciones presidenciales o del Secretario de la Reforma Agraria, en el Diario Oficial de la Federación, no surten efectos de notificación, por no tratarse de acuerdos de interés general, de decretos o de leyes. (68)

67.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Retroactividad de la Ley". Tomo IX, Página 432 Tomo X, Páginas 886, 1189 y 1190.

68.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "PUBLICACION DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION". Quinta Epoca. Tomo XIX Página 821. Tomo XX, Página 378, Tomo XXVIII, Página 108. Tomo XXIX, Página 1847, y Tomo XXX, Página 79.

D).- FORMAS DE RECONOCIMIENTO DE SUPERFICIES INAFECTABLES.

Cuando por diversas causas el propietario de un predio que no está comprendido dentro de los clasificados por su extensión y calidad con el carácter de pequeñas propiedades; es común que dicho propietario se vea obligado a realizar los trámites correspondientes para hacer efectivo el derecho al señalamiento de la superficie que pretenda que se le respete, en virtud de quedar encuadrada dentro de los límites legales respectivos.

El hacer efectivo el derecho de referencia por parte de los propietarios de inmuebles afectables, es originado debido a la existencia de solicitudes de campesinos carentes de tierras, los cuales hayan ejercitado las acciones agrarias tendientes a que se les concedan terrenos excedentes de grandes propiedades, para el efecto de satisfacer las necesidades más elementales de una familia que siempre haya estado arraigada al campo mexicano.

Por otra parte, es de suma importancia establecer que el momento legal preciso en el que el propietario que se encuentre en la hipótesis anteriormente especificada tiene facultad de localizar su pequeña propiedad en el inmueble de su propiedad, es exactamente dentro de un plazo de

120 días siguientes a la publicación en el Periodico Oficial de la Entidad Federativa en donde esté ubicado el inmueble - de que se trate, de la solicitud de Dotación o Ampliación de Ejidos del núcleo de campesinos que corresponda.

En el caso de que el propietario no ejerza - oportunamente el derecho antes señalado, la Comisión Agraria Mixta respectiva deberá proveer lo conducente para realizar de oficio la localización de la superficie inafectable que - deba contener el inmueble. La superficie en cuestión deberá constituir una sola unidad topográfica.

Si el señalamiento de la pequeña propiedad se tramita oportunamente única y exclusivamente se considerarán en calidad de terrenos afectables aquellos que no hayan quedado incluidos en la extensión que se haya solicitado respetar.

Posteriormente, y previos los trámites de Ley, el titular del Poder Ejecutivo Federal deberá emitir una resolución, misma que concedería tierras al núcleo de campesinos solicitante y simultáneamente se especifica la superficie del predio afectado que se ordena respetar, por integrar una pequeña propiedad. (69)

En el caso de que un inmueble rústico haya quedado reducido a los límites legales requeridos para la integración de una pequeña propiedad, con motivo de una resolución agraria, no se tomarán en cuenta para los efectos de afectaciones posteriores los cambios favorables que en la calidad de las tierras se hayan llevado a cabo, en virtud de obras de irrigación, drenaje o cualquier otro procedimiento, siempre y cuando queden debidamente cubiertos los requisitos que a continuación se indican:

1.- Que el mejoramiento de la calidad de las tierras se deba a la iniciativa del propietario y se haya consumado después de la resolución agraria, de la localización de la superficie inafectable o de la declaratoria de inafectabilidad permanente.

2.- Que el inmueble rústico de que se trate se encuentre en explotación y que esté amparado por el correspondiente certificado de inafectabilidad.

3.- Que el propietario no tenga otra extensión de tierras, además de la amparada por el certificado de inafectabilidad permanente y si la tiene, que la superficie de la misma sumada a la extensión protegida por dicho certificado no exceda de los límites legales de una pequeña propiedad.

4.- Que se haya dado aviso a la Secretaría de la Reforma Agraria y al Registro Agrario Nacional de la iniciación y conclusión de las obras de mejoramiento, presentando los planos, proyectos y en general, los documentos necesarios.

En el Registro Agrario Nacional deberá inscribirse la nueva clasificación de tierras, para el efecto de que cuando los interesados lo soliciten, sea posible la expedición de las respectivas constancias.

La situación legal anteriormente establecida - equipara a los pequeños propietarios que son titulares de certificados de inafectabilidad con los propietarios cuyos inmuebles han quedado reducidos a la propiedad inafectable - por Resolución Presidencial, lo que ha servido de base a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ampliar la procedencia del juicio de amparo en favor de los afectados, - existiendo consecuentemente perjuicio de los campesinos sin tierras. Esto ha provocado que se haya abierto la puerta a - una nueva especie de latifundismo que se opone a los principios elementales de la Reforma Agraria. (70)

En ocasiones no existen solicitudes de núcleos

de campesinos para obtener tierras excedentes de inmuebles rústicos que se encuentren ubicados en forma inmediata, sin embargo, los propietarios de predios que rebasan los límites legales correspondientes, que aunque respecto de la presente hipótesis no se ven en la estricta necesidad de efectuar los trámites tendientes a la localización de su pequeña propiedad dentro de su inmueble, pueden llevar a cabo dichos trámites, para cuyo efecto deberán presentar solicitud ante la Comisión Agraria Mixta de la Entidad Federativa en donde esté situado el predio.

La solicitud de referencia deberá ir acompañada de los documentos que acrediten los respectivos derechos de propiedad y de las pruebas necesarias y de un plano topográfico de conjunto de la superficie que revista el carácter de afectable, en el cual deberá señalarse en forma precisa la extensión que el propietario pretenda que se respete en su favor.

La determinación de la propiedad inafectable significa en realidad que el titular de los derechos de propiedad renuncia expresamente a los terrenos excedentes de su inmueble, razón por la cual muy pocas veces es ejercitado el derecho en cuestión si no existe amenaza de afectación inminente. (71)

71.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 350.

Una vez que la Comisión Agraria Mixta haya recibido la solicitud de localización de la pequeña propiedad deberá abrir el expediente que al efecto corresponda.

Con posterioridad, dicha Comisión Agraria Mixta procederá a verificar un estudio relativo a las solicitudes agrarias de campesinos solicitantes de tierras.

Después de realizado el estudio antes establecido se comisiona personal técnicamente capacitado con el objeto principal de que en un término de 30 días lleve a cabo la localización y verifique la ratificación sobre el terreno del señalamiento de la pequeña propiedad y se rinda, bajo la exclusiva responsabilidad de quien sea el encargado de dicho personal, informe respecto de la extensión real de la superficie señalada por el peticionario con el carácter de inafectable. Ese informe deberá ir complementado con datos referentes a las diversas calidades de tierra y fracciones que la componen, así como sobre las condiciones de explotación en que se encuentran.

Ahora bien, ciertamente el estudio de las solicitudes agrarias de campesinos sin tierras deberá hacerse en relación con las que no han sido notificadas legalmente al propietario.

Por lo que respecta a los comisionados de la Comisión Agraria Mixta, estos, por regla general son dos o más personas y su integración se origina de una decisión burocrática que no debe ser materia de disposición alguna más profunda. (72)

Con posterioridad, una vez que se haya rendido el informe del personal de la Comisión Agraria Mixta, ésta deberá proveer lo conducente para el efecto de llevar a cabo las notificaciones respectivas a los núcleos de campesinos - cuyo radio legal de afectación toque al inmueble rústico de que se trate.

A los propietarios de predios colindantes al inmueble que sea objeto de estudio también deberá notificárseles para su conocimiento.

Tanto los propietarios de los inmuebles colindantes como los núcleos agrarios contarán con un término de 20 días, con el objeto de que presenten pruebas y formulen alegatos según a su derecho convenga.

Transcurrido el plazo anteriormente especificado, la Comisión Agraria Mixta formulará un resumen del ca-

so y emitirá la correspondiente opinión, misma que deberá remitir junto con el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria dentro de los siguientes 15 días.

Por lo que se refiere a la posible existencia de núcleos de campesinos encuadrados dentro de la presente hipótesis, a ellos directamente les interesa la determinación de la propiedad inafectable dentro de un inmueble que por la calidad de sus tierras y extensión rebase los límites legales establecidos en la Legislación Agraria vigente y consecuentemente, dichos núcleos tienen la posibilidad legal de objetar la determinación en cuestión. (73)

Cuando la Secretaría de la Reforma Agraria haya recibido el expediente, la misma tiene la obligación de investigar lo relativo a que si el propietario solicitante tiene inscrita en el Registro Agrario Nacional la propiedad de otros inmuebles rústicos, que sumados a aquél cuya inafectabilidad se solicita rebasen la extensión que legalmente debe integrar una pequeña propiedad.

El secretario deberá revisar el expediente del caso y basándose en la documentación contenida en el mismo - determinará sobre la procedencia de la expedición del Certificado de Inafectabilidad. Si la determinación fuere favorable

73.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 352.

ble expedirá dicho Certificado ordenando su inscripción en -
el Registro Agrario Nacional.

Es de hacerse la observación, que el estudio de
las inscripciones en el Registro Agrario Nacional comunmente
produce resultados de carácter negativo, toda vez que un -
gran número de propietarios nunca ha pretendido inscribir -
sus propiedades rústicas en la Dependencia Agraria antes men
cionada para evitar el provocar afectaciones que disminuyan
sus patrimonios personales. (74)

E).- CLASES DE PEQUEÑAS PROPIEDADES.

Para que sea posible jurídicamente la emisión de la declaratoria de inafectabilidad permanente, así como la expedición del certificado respectivo es fundamental que el inmueble rústico de que se trate se encuentre dentro de los límites legales previstos para la integración de los diferentes tipos de pequeñas propiedades.

Las superficies máximas que deben integrar a cada una de las pequeñas propiedades vienen a ser las siguientes:

100-00-00 Has., de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

150-00-00 Has., cuando las tierras sean dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo.

200-00-00 Has., de temporal o de agostadero susceptible de cultivo.

300-00-00 Has., cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, coctero, vid, olivo; quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

400-00-00 Has., de pastadero de buena cali---
dad.

200-00-00 Has., de monte o de pastadero en te-
rrenos fríos.

Finalmente, la superficie necesaria para mante-
ner hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en me-
nor, de acuerdo a la capacidad forrajera del inmueble. (75)

En el presente caso, los propietarios de inmue-
bles que estén encuadrados dentro de los límites legales an-
tes especificados pueden solicitar la emisión de la declara-
toria de inafectabilidad permanente y la expedición del res-
pectivo certificado.

La solicitud correspondiente deberá presentar-
se ante el Delegado Agrario en la Entidad Federativa en don-
de se encuentre ubicado el inmueble que se pretenda amparar,
con los documentos conducentes.

Dentro de los 15 días siguientes, el Delegado
Agrario mandará inspeccionar el predio con el objeto de com-
probar la veracidad de las pruebas aportadas y especialmente

la circunstancia de que la propiedad esté en explotación.

Una vez transcurrido el plazo de referencia, - se deberá notificar a los núcleos agrarios solicitantes de - tierras, cuyo radio legal de afectación toque al inmueble en estudio y a los propietarios de los inmuebles colindantes, - para que dentro de un plazo de 20 días expongan lo que a su derecho convenga.

Posteriormente, el Delegado Agrario deberá integrar el expediente del caso, mismo que deberá remitir con su opinión a la Secretaría de la Reforma Agraria dentro de - los 15 días siguientes.

Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria haya recibido el expediente, se deberá ordenar una investigación para verificar si el solicitante tiene inscritos en el Registro Agrario Nacional otros inmuebles rústicos que sumados al que se pretenda amparar, rebasen la extensión legal prevista para la constitución de las diferentes clases de pequeñas propiedades.

La dependencia agraria antes mencionada deberá revisar el expediente y con base en los documentos que obren en el mismo, lo deberá turnar al Cuerpo Consultivo Agrario, quien deberá elaborar su dictámen en el término de 30 días -

para que sea sometido a la consideración del Secretario de la Reforma Agraria. Si ésta es favorable, se deberá ordenar la publicación del acuerdo de inafectabilidad permanente en el Libro Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa en donde se encuentre ubicado el predio. Con posterioridad se mandará inscribir el referido acuerdo en el Registro Agrario Nacional, debiéndose expedir en favor del interesado el respectivo certificado. (76)

Los certificados de inafectabilidad permanente, a petición de los interesados, podrán ser agrícolas, ganaderos y agropecuarios.

El Certificado de Inafectabilidad Agropecuaria se expedirá en favor de los propietarios que combinen la producción agrícola con propósitos de comercialización con la ganadería, una vez que se haya fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente a las tierras de agostadero. (77)

Los certificados de inafectabilidad permanente cesan automáticamente en sus efectos jurídicos cuando el titular del mismo autorice, inculca o permita o personalmente

76.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 354.

77.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 252.

te siembre o coseche en el predio amparado, marihuana, canamo
la o cualquier otro estupefaciente.

No se emiten Acuerdos de inafectabilidad perma
nente ni se exhiben los respectivos certificados para prote-
ger inmuebles provenientes de fraccionamientos, a menos que
se pruebe que son legales y efectivos y que las fracciones -
se explotan individualmente por los propietarios. (78)

F).- REQUISITOS DE VALIDEZ Y DE EXISTENCIA DE LOS ACUERDOS PRESIDENCIALES DE INAFECTABILIDAD.

Respecto del presente aspecto, es necesario establecer que el valor jurídico de los Certificados de Inafectabilidad permanente es pleno, en virtud de que se constituyen con el carácter de documentos públicos expedidos por el Secretario de la Reforma Agraria, antes por el Presidente de la República en ejercicio de atribuciones propias conferidas específicamente en la Legislación Agraria. (79)

Los certificados de referencia son expedidos siempre a petición de parte interesada y en cumplimiento de Acuerdos de Inafectabilidad. Por lo tanto, la existencia de aquéllos depende de la emisión de éstos últimos.

El valor jurídico de los mismos Certificados se proyecta a la defensa legal de los inmuebles rústicos correspondientes, en virtud de que al ser reconocidos como pequeñas propiedades por el Secretario de la Reforma Agraria, no existe razón alguna para que se finquen afectaciones sobre dichos inmuebles, en favor de campesinos solicitantes de tierras.

Los certificados que nos ocupan amparan a predios que se consideran inafectables para los efectos de Dotación y Ampliación Ejidal o Creación de Nuevos Centros de Población, pero no para fines de restitución de tierras, porque en éste último caso, es lógico, que no se debe respetar como pequeña propiedad a una superficie de la cual fue despojada una comunidad rústica y que legalmente debe estar en poder de la misma.

No sólo los certificados de inafectabilidad permanente son jurídicamente considerados como reconocimientos, en definitiva, de derechos reales agrarios, en favor de titulares de propiedades privadas, según se desprende del siguiente razonamiento:

Las defensas de la pequeña propiedad se basan en que antes, el Presidente de la República, ahora Secretario de la Reforma Agraria es quien ha declarado que se trata de una superficie inafectable para satisfacer necesidades agrarias. Dichas defensas se pueden clasificar en tres categorías:

1.- La que se refiere a la localización del área inafectable dentro de una finca que rebasa los límites legales, a petición del propietario, quien se estaría anticipando a la afectación.

2.- La que corresponde al reconocimiento sobre extensiones que no exceden de los límites jurídicos, con el carácter de pequeñas propiedades, que trae como consecuencia la expedición de los respectivos certificados de inafectabilidad; y

3.- La concerniente al respeto de la pequeña - propiedad, considerado en Resoluciones Presidenciales que reducen a un inmueble rústico a la superficie inafectable, por medio de su afectación en favor de núcleos de población campesina.

Se considera que la reforma constitucional de 1946 que trajo consigo la denominación de certificado de inafectabilidad, no tuvo la intención de elegir uno solo de los tres medios de protección, como el único para acudir al amparo marginando los demás y estableciendo en materia judicial una defensa mutilada respecto a la instituida en materia administrativa, que no podría justificarse por cuanto todos - los reconocimientos de inafectabilidad provienen del titular del Poder Ejecutivo de la Unión Federal, actualmente del Secretario de la Reforma Agraria. (30)

30.- Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Certificado de Inafectabilidad y otras - defensas de la pequeña propiedad". Amparos en revisión: 3034/69, 2338/68, 1520/69, 2286/71 y 4821/71.

Para que sea posible la expedición de los certificados de inafectabilidad permanente es indispensable que exista un Acuerdo, en cuyo cumplimiento sean otorgados aquéllos, previa petición de los propietarios interesados.

Un gran problema que se ha presentado durante el desahogo de los procedimientos tendientes a la expedición de certificados de inafectabilidad, es el relativo a la interpretación sobre los fraccionamientos de inmuebles que rebasan los límites legales, de los cuales provienen los predios que se han pretendido amparar.

Dicho problema ha provocado confusiones, que han repercutido sobre los criterios relativos a la validez de los aludidos certificados; sin embargo, en vía aclaratoria, el máximo tribunal judicial de la federación ha establecido al respecto, lo siguiente:

El Artículo 210, Fracción I, de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuyo contenido corresponde al artículo 64, fracción I, del Código Agrario de anterior vigencia, establece que no producirán efectos en materia agraria los fraccionamientos de predios afectables realizados con posterioridad a la fecha de publicación de la solicitud de Dotación y Ampliación Ejidal y Creación de Nuevos Centros de Población. Es decir, dicho precepto declara inexistentes los -

fraccionamientos de grandes propiedades realizados en las -
condiciones apuntadas, en tanto que los priva de efectos.

Sobre el particular, cabe precisar que la -
inexistencia en cuestión tiene características especiales, -
en virtud de que, en último análisis se le hace depender, -
entre otras, de una circunstancia posterior al fraccionamien-
to y ajena a los interesados.

En efecto, durante la tramitación del corres-
pondiente procedimiento agrario deberá considerarse al pre-
dio como una unidad, sin atender a los fraccionamientos veri-
ficados dentro de los supuestos del Artículo 21º, fracción -
I, de la Ley de la Materia; pero, en definitiva, la inexis-
tencia o existencia del desmembramiento dependerá del hecho
de que el inmueble 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 respectiva, en definitiva, será inexistente cuando
el predio desmembrado resulte afectado por la correspondien-
te resolución agraria; pero si no resulta afectado, el des-
membramiento será existente y surtirá efectos jurídicos, aun
con relación a otros procedimientos iniciados con posteriori-

dad a ese fraccionamiento.

Por otra parte, aún cuando el inmueble resulte afectado, sólo en el caso de que la resolución agraria delimite con precisión una parte del inmueble que deba excluirse de la afectación, los fraccionamientos realizados dentro de esa zona serán 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 inmueble fraccionado al fraccionador y no a los adquirentes de las segregaciones resultantes, precisamente, porque al ser inexistente el desmembramiento no se produce la traslación de la propiedad del fraccionador a los adquirentes. (81)

81.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Fraccionamientos de predios afectables". Amparos en revisión: 361/72, 3530/72, 5380/72, 1529/74 y 2356/74.

CAPITULO IV.- LOS EFECTOS JURIDICOS DEL TRASLADO DE DOMINIO DE LOS PREDIOS AMPARADOS CON CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.

A).- INTERPRETACION JURIDICA DEL TRASLADO DE DOMINIO DE LOS PREDIOS INAFECTABLES.

La esencia jurídica de los traslados de dominio de referencia la encontramos contenida dentro de la figura Jurídica llamada de las obligaciones.

Partiendo de lo anterior, según Planiol, las obligaciones solo pueden ser creadas por la ley o por el contrato, y considera que cuando las partes no crean libremente sus derechos y obligaciones mediante un contrato, es la ley la que interviene, tomando en cuenta un hecho jurídico determinado, para crear distintas consecuencias de derecho.

Dice así, el mencionado jurista francés: "Mientras propiamente, todas las obligaciones se derivan únicamente de dos fuentes: El Contrato y la Ley.

En el Contrato, la voluntad de las partes crea la obligación, es ella su fuerza creadora y la que determina a la vez, su objeto y extensión; el legislador solamente interviene para sancionar la obra de las partes, concediéndoles una acción, o para vigilarla, estableciendo límites a su

libertad, por medio de prohibiciones y nulidades". (32)

"La voluntad del legislador no es arbitraria o caprichosa; cuando crea una obligación, hay siempre en el sujeto de derecho, una circunstancia que hace necesaria su creación y que consiste en una lesión injusta que puede sufrir y que se trata de evitar, si aún es futura, o de reparar, si ya se realizó.

Por otro lado, existen dos clases fundamentales de obligaciones: Las puras o simples y Las sujetas a modalidades.

Las obligaciones puras o simples son las que existen y son exigibles, constituyéndose entre un sujeto activo y un pasivo, y versando sobre un solo objeto.

Asimismo, las obligaciones pueden estar sujetas a modalidades que pueden afectarlas, en cuanto a su existencia, exigibilidad, sujetos u objetos, es decir, afectan la existencia misma de la obligación, por medio de una condición suspensiva o resolutoria, su exigibilidad a través de un término, o bien hace compleja la naturaleza del vínculo,

32.- ROJINA VILLEGAS RAFAEL. "Compendio de Derecho Civil. Teoría de las Obligaciones". Editorial Porrúa. Quinta Edición, México, 1974. Págs. 46 y 47.

estableciendo una pluralidad de sujetos en las obligaciones mancomunadas y en las solidarias". (33)

Es de hacerse notar que, en los traslados de dominio de inmuebles rústicos, la cesión de derechos implica un cambio en el sujeto activo, dejando subsistente la misma relación jurídica, que por lo tanto no se transforma ni se extingue.

De donde podemos concluir que el Traslado de Dominio es en sentido gramatical "La acción y efecto de trasladar el poder que uno tiene de usar y disponer libremente de lo suyo". (34)

Pero Jurídicamente es el acto jurídico por virtud del cual una persona cede o transmite a otra el derecho de dominio de un bien inmueble del cual puede usar y disfrutar conforme la ley fundado en un título de propiedad o de derechos de carácter público o privado.

De lo anterior se desprende que: el traslado de dominio de bienes inmuebles, se rige por los principios de la legislación civil, ya sea que el derecho a disponer de ese inmueble se transmita por compra-venta, donación, heren-

- 33.- ROJINA VILLEGAS RAFAEL. Obra Citada. Páginas 47, 451 y 497.
34.- Diccionario de la Lengua Española Editorial OCEANO, S.A. BARCELONA, ESPAÑA. 1979.

cia, permuta o prescripción positiva; pero, para que surta sus efectos jurídicos ante terceros, debe estar amparado el propietario por un título de propiedad denominado "Escritura Pública o Privada" e inscrita en el Registro Público de la Propiedad.

Los traslados de dominio de propiedades rústicas, así como las modificaciones o cambios que sufra esa propiedad deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional, el cual también tiene el carácter de Público y su inscripción acredita plenamente los derechos de los propietarios de inmuebles rurales, al decir de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En los traslados de dominio de predios rústicos amparados con Certificado de Inafectabilidad, al transmitirse el derecho a la propiedad, también va implícito el derecho a la inafectabilidad amparada por el referido Certificado, el cual tiene el carácter de público, al ser expedido por el Secretario de la Reforma Agraria, antes por el Presidente de la República como máxima autoridad agraria, a favor de propietarios o poseedores de inmuebles declarados inafectables, por haber cumplido con los requisitos exigidos a la pequeña propiedad, inscribiéndose al nuevo titular en el Registro Agrario Nacional.

B).- DIFERENTES MODALIDADES DEL TRASLADO DE DOMINIO DE LOS INMUEBLES DECLARADOS INAFECTABLES.

Se consideran dos modalidades de los traslados de dominio de predios rústicos declarados inafectables, las cuales podemos clasificarlas como sigue:

1.- En atención a las formas de adquisición de la propiedad:

- a) Por compra-venta
- b) Permuta
- c) Donación
- d) Adjudicación
- e) Herencia
- f) Prescripción positiva

2.- En relación al tipo de predio que se transmite:

- a) Pequeña propiedad agrícola
- b) Pequeña propiedad ganadera
- c) Pequeña propiedad agropecuaria.

La compra-venta.- Es un contrato por virtud del cual una de las partes se obliga a transferir la propie-

dad de una cosa o de un derecho, y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero.

La permuta.- "La permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa - por otra".

Donación.- "Es un contrato por el que una persona transfiere a otra, gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes".

Adjudicación.- "Es el acto jurídico administrativo; en virtud del cual se atribuye la propiedad u otro derecho real, por la autoridad judicial o administrativa competente, a favor de persona diversa a la que se ostentaba como titular", al decir del maestro Gutiérrez y González.

Herencia.- "Herencia es la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos sus derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte".

Prescripción positiva.- "Prescripción es un medio de adquirir bienes o de liberarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley". (35)

35.- Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa México, 1935.

a) PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA.- Es aquella superficie de tierras de cultivo que ampara nuestra legislación de acuerdo con las siguientes equivalencias:

I.- Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras;

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

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

La superficie que deba considerarse como inafectable, se determinará computando por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Cuando las fincas agrícolas a que se hizo referencia con anterioridad, esten constituidas por terrenos de diferentes calidades la determinación de la superficie inafectable se hará sumando las diferentes fracciones de acuerdo con la equivalencia señalada en el párrafo anterior. (36)

36.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 249 y 250.

b) PEQUEÑA PROPIEDAD GANADERA.- Es aquella que se integra por la superficie indispensable para alimentar - hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor. (27)

Son de buena calidad las tierras de agostadero cuya capacidad forrajera o superficie necesaria para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor no exceda de diez - hectáreas.

Los agostaderos en terrenos áridos son aquellos en donde son necesarias más de diez hectáreas para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor.

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

Es inafectabilidad ganadera la que se refiere

a tierras de agostadero o de monte bajo no susceptibles de cultivo, dedicadas a la cría o engorda de ganado y que corresponden a la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. (88)

C) PEQUEÑA PROPIEDAD AGROPECUARIA.- Es aquella en donde se combina la producción de plantas forrajeras con la ganadería, que no deben rebasar proporcionalmente la superficie inafectable.

El Certificado de Inafectabilidad, a petición del interesado, podrá ser agrícola, ganadero o agropecuario. (89)

88.- Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. Artículos 5 y 7.

89.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 258.

C).- LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL
COMO MEDIO DE REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD -
RUSTICA.

Como punto de partida o introducción se especificará la reorganización de que ha sido objeto la institución del Registro Agrario Nacional en los últimos años.

El programa de abatimiento del rezago agrario emprendido por la Administración Pública, comprende todos aquellos expedientes instaurados y no resueltos que se refieren a las diversas acciones agrarias competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, entre las que se encuentran los expedientes que contienen solicitudes de inafectabilidad en trámite, o bien de traslado de dominio, por contar el predio ya con certificado, y su consiguiente inscripción en el Registro Agrario Nacional.

El referido programa se inició a mediados del año de 1978 al obtenerse recursos adicionales al presupuesto normal, que permitiera atender en forma prioritaria este grave problema que ocasionaba serios conflictos e intranquilidad en el campo.

La estrategia formulada para resolver esta cuestión comprendió, entre otras actividades, la desconcen-

tración de las Dependencias Agrarias Competentes para tramitar las acciones incoadas por los diversos sujetos agrarios, desconcentración que incluía las funciones que con anterioridad se desarrollaban en la ciudad de México y que propiciaban serios problemas de índole técnico y práctico.

Así se desconcentraron las Funciones del Cuerpo Consultivo Agrario, de las entonces Direcciones Generales de Derechos Agrarios, Inafectabilidad, Bienes Comunales, Nuevos Centros de Población, Registro Agrario Nacional, entre otras, estableciéndose simultáneamente unidades administrativas para el apoyo presupuestal correspondiente.

Fué hasta el 10. de Septiembre de 1980 cuando se desconcentró el procedimiento de traslado de Inafectabilidad, a través de Representaciones de la actual Dirección de Inafectabilidad Agrícola, Ganadera y Agropecuaria, cuya función ha consistido en integrar los expedientes respectivos, para después ser enviados a oficinas centrales para su dictaminación.

Por otro lado, la metodología que se sigue para el abatimiento del rezago agrario, tratándose de expedientes de traslados de predios inafectables es el siguiente:

- 1.- Determinación de la carga de trabajo en ofici-

nes centrales, para organizar la actividad a realizar.

2.- Investigación en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, a fin de verificar si el solicitante continúa siendo el propietario del predio declarado inafectable. Esta función es realizada por las mencionadas Representaciones, a cuyo personal también corresponde constatar si dicho predio se encuentra en explotación, si el titular es o no propietario de superficies que en conjunto arrojen excedentes para satisfacer necesidades agrarias, es decir, investigar si existe o no conflicto con campesinos solicitantes de tierras, que en alguna forma pudieran ser beneficiados con estas.

3.- Envío de expedientes de las Representaciones indicadas a la Dirección de Inafectabilidad Agrícola, Ganadera y Agropecuaria, para la elaboración del dictámen respectivo y su posterior remisión al Registro Agrario Nacional, para la inscripción correspondiente, en caso de no haber problema con algún grupo de campesinos. (90)

Ahora bien, la inscripción en el Registro agrario nacional, acredita plenamente los derechos de los peque-

90.- Instructivo para la integración de los expedientes de -
traslados de Dominio de Predios Inafectables. Subsecretaría de Asuntos Agrarios. Dirección General de Tenencia de la Tierra. México 1956.

ños propietarios sobre las tierras que hubieran adquirido.

Asimismo, la inscripción en la multitudada dependencia agraria de los traslados de dominio de predios declarados inafectables hacen prueba plena.

Las consideraciones anteriores significan que la adquisición de inmuebles rústicos inafectables está sujeta a los siguientes fundamentos jurídicos:

El primero consiste en que la inscripción en el Registro Público de la Propiedad, de la mencionada adquisición, tiene repercusión legal dentro del ámbito del Derecho civil, ya que surte efectos en contra de terceros particulares.

El segundo se basa en que la inscripción en el Registro Agrario Nacional de la adquisición de referencia, tiene consecuencias jurídicas en el campo del Derecho Agrario, en virtud de que surte efectos en contra de terceros, - los cuales ya no son particulares propiamente dichos, sino - grupos de campesinos capacitados para recibir tierras.

El Registro Agrario Nacional, tiene como ya hemos mencionado el carácter de público, y la inscripción debe ser tramitada a cargo de los contratantes y tiene la obliga-

ción de dar aviso al Notario Público que haya dado fé de la adquisición parcial o total del predio inafectable de que se trate. (91)

De lo anterior podemos concluir que para llevar a cabo la inscripción en el Registro Agrario Nacional, no se requiere de una substanciación procedimental, a menos que sobre el predio declarado inafectable, verse un conflicto entre su propietario y un grupo de campesinos solicitantes de tierras.

D).- EL PROBLEMA DE LA DIVISION DE GRANDES PROPIEDADES, DE DONDE PROVENGAN FRACCIONES DECLARADAS INAFECTABLES.

De la legislación agraria se desprende claramente que, los fraccionamientos de inmuebles rústicos que rebasan los límites legales, propiedad de particulares, vienen a ser aquéllos que se constituyen por la desmembración de los mismos, realizada por medio de las figuras jurídicas respectivas de adquisición de segregaciones de tierras, ya sea que los predios formen o no unidades topográficas. (92)

En este caso se adecua la situación de acumulación o adquisición de predios inafectables que en su conjunto rebasen los límites legales.

También se considera fraccionamiento al que, - aún cuando no se trate de segregaciones de un mismo inmueble rústico, éstas sean explotadas por una sola persona, a cuyo nombre, comunmente, la mayoría de ellas, no aparecen escrituradas o registradas. (Fraccionamiento Simulado). (93)

Como ejemplo, tenemos a un conjunto de predios

92.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 209.

93.- Idem. Artículo 210. fracción III, incisos b y d.

inafectables que rebasan el límite de la pequeña propiedad, explotados por persona ajena a la inafectabilidad.

No se consideran como un solo predio los terrenos de pequeños propietarios que personalmente exploten sus tierras y se organicen en cooperativas de comercialización de su producción agrícola y pecuaria, que exploten colectivamente sus tierras, mientras no transmitan la propiedad a las cooperativas.

Los nuevos propietarios no tienen problema legal para tramitar la inscripción del traslado de dominio correspondiente y podrán fraccionar sus respectivos predios de clorados inafectables. (94)

La legislación agraria establece la existencia de dos tipos de fraccionamientos ilegales de propiedades particulares, configurándose el primero de ellos, de la siguiente manera:

a).- La división y el fraccionamiento de predios inafectables, tiene como características que "No producirán efectos los realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de restitución, ampliación, dota-

ción y de las relativas a la creación de nuevos centros de población, en las que se señalen los predios afectables, o de la publicación del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio".

Si se hubieran hecho con anterioridad a la fecha indicada, se considerarán válidos en los casos siguientes:

"Cuando la traslación de dominio en favor de los adquirentes, se haya inscrito en el Registro Público de la Propiedad antes de la fecha de referencia.

Cuando sin haberse operado la traslación de dominio en favor de los adquirentes, éstos posean como dueños, sus fracciones, de modo continuo, pacífico y público, en extensiones que no excedan del límite fijado para la propiedad inafectable, en explotación". (95)

b).- El segundo tipo de fraccionamiento ilegal, se constituye de la siguiente manera:

"Se presume que hay simulación y, en consecuencia, el fraccionamiento no surtirá efectos en materia agrar-

ria, en los siguientes casos:

Quando 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.

Quando haya una concentración del provecho o - acumulación de beneficios provenientes de la explotación de diversas fracciones, en favor de una sola persona.

Quando se realice el fraccionamiento de una - propiedad afectable, sin la correspondiente autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Quando se fraccione una propiedad afectable, - en ventas con reserva de dominio.

Quando el usufructo de dos o mas fracciones se reserve para el primitivo propietario o para alguno de los - adquirentes". (96)

Los tipos de fraccionamientos de que se trató con anterioridad, son precisamente, los derivados de la dis-

posición de nuestra Carta Magna, que establece:

"Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que se hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos." (97)

En el caso de que un fraccionamiento sea ilegal deberá declararse improcedente el o los traslados de predios inafectables, por existir excedentes de la pequeña propiedad.

Respecto de la cuestión hereditaria, existe una situación especial sobre los fraccionamientos de propiedades particulares, que rebasan los límites legales. En efecto, tendrá validez en materia agraria la división de una finca, como consecuencia de los bienes de una sucesión a los herederos, si la muerte del autor de la herencia es anterior a la publicación de la solicitud agraria o a la del acuerdo que inicie de oficio un expediente, y la inscripción de los títulos relativos en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro Agrario Nacional se efectúe antes de la fecha de la resolución presidencial. (98)

97.- Constitución Política del País. Artículo 27, Fracción - XVII, Inciso f.

98.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 211.

Si los herederos adquirieron predios inafectables que sumados rebasen los límites legales, pero individualmente les correspondieron extensiones dentro de la pequeña propiedad, tienen derecho a la inscripción de los traslados de dominio respectivos.

E).-- DESAHOGO DEL PROCEDIMIENTO CUANDO EXISTA OTRO RELATIVO A LA NULIDAD DEL RECONCILIAMIENTO DE PEQUEÑA PROPIEDAD.

La Dirección General de Tenencia de la Tierra, de la Secretaría de la Reforma Agraria, es la autoridad competente para tramitar, revisar y opinar sobre las solicitudes de traslado de dominio total o parcial de las propiedades rústicas amparadas por Certificado de Inafectabilidad.

La metodología previa para el desahogo del procedimiento para el trámite de los expedientes de traslado de dominio de predios amparados con Certificado de Inafectabilidad es el siguiente:

SOLICITUD.— Se deberá especificar en la misma: El nombre completo del promovente, su domicilio, estado civil, nacionalidad, denominación de la acción que se pretende, nombre del predio si lo tiene, ubicación del mismo, superficie de este, datos de la inscripción de la Escritura de Propiedad en el Registro Público de la Propiedad en que conforme a la ley debe inscribirse el acto jurídico.

La Solicitud deberá ser acompañada de la siguiente documentación:

1.- Cuando el promovente esté casado bajo el régimen de sociedad conyugal, su cónyuge deberá ratificar la solicitud; en el supuesto de que esté casado bajo el régimen de separación de bienes, la solicitud estará firmada únicamente por el promovente, pero deberá presentar el acta de matrimonio que acredite su régimen matrimonial, manifestando - en ambos casos bajo protesta de decir verdad si tienen o no otros predios que sumados a aquel cuyo traslado de inafectabilidad solicita, rebasen los límites de la pequeña propiedad.

2.- Original o copia certificada del Título de Propiedad, más de dos copias simples;

3.- Original o copia certificada por Notario Público o el Registro Agrario Nacional, más dos copias simples del Certificado de Inafectabilidad correspondiente;

4.- Cuando la solicitud sea presentada por medio de un Representante, se acompañará el original y dos copias simples de la carta poder legalizada ante Notario Público;

5.- Certificación del Registro Público de la propiedad del lugar donde se ubique el predio respecto a la secuencia de los distintos propietarios que ha tenido el in-

mueble desde el primer titular del certificado hasta el último propietario;

6.- Cuando el predio es ganadero se acompañarán dos constancias Municipales: Firmadas por el Presidente Municipal o Secretario del Ayuntamiento de que se trata, una relativa a la explotación ganadera y la otra referente a la figura y fecha del Registro de la Marca del Fierro quemador;
y

7.- Cuando el solicitante sea extranjero, presentará copia certificada de la Tarjeta del Registro Nacional de Extranjeros (R.N.A.) y de la autorización para adquirir tierras, más dos copias simples, expedidas por las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores respectivamente.

Una vez que se hayan cumplido los anteriores requisitos, el expediente deberá ser turnado al área técnica, para que se verifique lo siguiente:

Si el plano presentado por el solicitante del traslado de dominio se encuentra técnicamente correcto.

Para el caso de que el traslado fuere parcial, esto es, que comprendiera tan solo una porción del predio -

originalmente declarado Inafectable, se procederá a verificar si el interesado acompañó el plano que sirvió de base para la expedición del correspondiente Certificado, y si dentro de este, se encuentra indicada la superficie objeto del traslado de dominio de Inafectabilidad.

Una vez dictaminado el expediente por el área técnica, el área jurídica de la Dirección de Inafectabilidad Agrícola, Ganadera y Agropecuaria, elaborará el dictámen y lo turnará al Registro Agrario Nacional para su inscripción y posterior entrega al interesado. (99)

99.- Instructivo para la Integración de los Expedientes de Traslado de Dominio de Predios Amparados con Certificado de Inafectabilidad. Subsecretaría de Asuntos Agrarios y Organización. Dirección General de Tenencia de la Tierra. México, 1940.

F).- LA INPROCEDENCIA DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL -
CUANDO NO SE AFECTAN INTERESES DE NÚCLEOS DE -
POBLACION.

En el caso de que no exista procedimiento relativo a declarar la nulidad de un Acuerdo de Inafectabilidad Permanente a instancia de núcleos de población no es necesario que se desahogue el procedimiento de traslado de dominio de los inmuebles amparados por el mismo, puesto que al no haber conflicto con un grupo de campesinos, bastaría investigar que no lo hay y recabar los documentos públicos que así lo acrediten.

La obtención de los documentos públicos de referencia constituye una forma de establecer la legalidad de las declaratorias de pequeñas propiedades.

Así pues, al no haber problema agrario la función de la Dirección General de Tenencia de la Tierra, se reduciría únicamente a integrar debidamente un expedientillo y turnarlo al Registro Agrario Nacional, para que se lleve a efecto la inscripción del traslado de dominio correspondiente.

Si no es procedente la declaratoria de nulidad de un reconocimiento definitivo de inafectabilidad, deberá -

emitirse el correspondiente dictámen del traslado de dominio y comunicarse al Registro Agrario Nacional para su inscripción. (100)

Es necesario corroborar la imperiosa necesidad jurídica de que el procedimiento de traslados de dominio de predios inafectables sea contemplado y detallado en la ley - de la materia, sobre la base de que debiere instaurarse cuando efectivamente existan las partes que dan forma a un verdadero procedimiento, con fin de regularización de la tenencia de la tierra, es decir, los sujetos de derecho agrario que - tienen interés directo en el asunto que contienden, uno el - propietario, por demostrar que la adquisición de un predio - legítimo, y el otro un grupo de campesinos, quienes tratan - de probar que la inafectabilidad del mismo predio contiene - vicios suficientes para dejarlo sin efectos jurídicos y que por lo tanto, debe afectarse en su favor.

El procedimiento de que se trata, únicamente - se encuentra contemplado en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, sin embargo, no es detallado de manera alguna, razón por la cual se han aplicado disposiciones relativas a la declaratoria y nulidad de inafectabilidad, las cuales si operarían, ya que tienen por objeto verificar si el predio está en explotación, si se cambió el fin

ganadero, agropecuario o agrícola, rebasándose con ello los límites legales, si el propietario tiene otros inmuebles que sumados al inafectable arrojen excedentes para satisfacer ne cesidades agrarias.

La introducción del multirreferido procedimiento en la Ley Agraria, cumplirá con el imperativo Constitucional de la regulación y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, que constituye la teleología del Proceso de la Reforma Agraria.

Finalmente, es de hacerse notar que, en la misma Ley de la materia se establece que en condiciones norma--les, es decir, cuando no hay conflicto con campesinos que reclamen para si el predio, los Notarios Públicos respectivos, deben tramitar la inscripción del traslado de dominio en el Registro Agrario Nacional, sin necesidad de una substancia--ción especial, ya que no se está en presencia de las formas esenciales del procedimiento, de ahí que la actividad de la autoridad agraria se concretaría a realizar una investiga--ción previa para conocer si existe o no el aludido conflicto y el caso positivo, para estar en condiciones de iniciar un verdadero procedimiento, en donde se persiga el fin fundamen--tal en la administración de la justicia agraria, que consiste en la distribución equitativa de la propiedad rural.(161)

161.- Ley Federal de Reforma Agraria. Artículo 51.

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

PRIMERA.- Conviene precisar el concepto civilista de propiedad privada, del concepto de pequeña propiedad con función social del artículo 27 Constitucional; para tal efecto el Código Civil nos habla de una propiedad privada de características individualistas, sin restricciones de superficie y con un derecho personal Erga Omnes contra cualquier persona distinta de su titular, el cual proviene del Derecho Romano. Este concepto ha sido superado por un concepto social, limitado y en beneficio de toda la sociedad, de acuerdo con el concepto de pequeña propiedad sustentado en el Artículo 27 de nuestra Carta Magna y que goza del principio Supremo de Garantía Social Agraria.

SEGUNDA.- De acuerdo con lo expuesto y siendo indispensable aportar un concepto de lo que es la pequeña propiedad con función social, podríamos decir que es aquella superficie de terreno en explotación que detenta un propietario con título legítimo que ampara una superficie de tierras que no excede a las máximas autorizadas por la Constitución y la Ley de la materia, de acuerdo con las calidades y equivalencias que ella misma establece, consistiendo la función social de este tipo de propiedad en que está limitada su extensión, se garantiza su explotación con el Certificado de Inafectabilidad correspondiente y elimina el concepto individual

lista del latifundismo, para reducirlo en beneficio de un mayor número de trabajadores del campo. Consideramos importante esta modesta aportación del concepto de pequeña propiedad con función social, en virtud de que en nuestra Constitución y en las diversas legislaciones que han regido la materia en diversas épocas, se ha hablado de la pequeña propiedad agrícola en explotación, pero en ningún texto encontramos alguna definición de esta forma de propiedad.

TERCERA.- Siendo el tema principal de esta tesis el análisis del traslado de dominio de predios amparados con Certificado de Inafectabilidad, a continuación daremos algunos conceptos del mismo; de acuerdo al significado gramatical, el Diccionario de la lengua española nos dice que "es la acción y efecto de trasladar, el poder que uno tiene de usar y disponer libremente de lo suyo"; pero la esencia jurídica de esta institución la encontramos dentro de la teoría de las obligaciones que nos aporta el derecho civil y así afirma PLANIOL que el TRASLADO DE DOMINIO puede ser creado por la Ley o por Contrato, pero específicamente en esta última clasificación ubicamos a los traslados de dominio de inmuebles rústicos, que usualmente contienen una cesión de derechos, por lo que consideramos que EL TRASLADO DE DOMINIO implica un cambio en el sujeto activo titular del derecho real, dejando subsistente la misma relación jurídica del nuevo propietario con el inmueble, que en su esencia no se transforma ni se extingue, -

sino solamente se transfiere el bien a otro sujeto.

CUARTA.- Otra de las instituciones que analizaremos y que -- reviste importancia en este trabajo, es el Certificado de Inafectabilidad, al cual podemos definir como: un documento público que originalmente expedía exclusivamente el Presidente de la República y que por reformas al artículo 10 fracción XX de la Ley Federal de Reforma Agraria, actualmente faculta al Secretario de la Reforma Agraria para expedir a favor de propietarios o poseedores de predios rústicos declarados inafectables que cumplan con los requisitos exigidos a la pequeña propiedad para estos casos.

QUINTA.- De conformidad con la legislación agraria vigente, se reconocen tres clases de Certificados de Inafectabilidad Agraria: el Agrícola, el Ganadero y el Agropecuario; siendo la finalidad de estos títulos el respetar la posesión o pequeña propiedad en explotación, siempre que cumpla con los requisitos de cada tipo de Certificado, sea protegiendo las propiedades dedicadas al cultivo o actividades primarias, es decir agrícolas o bien a las actividades ganaderas, sean de ganado mayor o menor, así como a las agropecuarias o mixtas, que exploten extensiones ganaderas y tengan plantas forrajeras dentro de los límites marcados por la Ley Federal de Reforma Agraria, dedicadas a la alimentación y engorda de dicho ganado; en caso de que la producción forrajera sea exce-

dente a la necesaria para el ganado, o se venda, este Certificado puede ser modificado en perjuicio de su titular, afectándose los excedentes de la Pequeña Propiedad Agrícola, conforme las equivalencias y calidad de las tierras.

SEXTA.- Para determinar la importancia de los efectos jurídicos del traslado de dominio de predios amparados con Certificado de Inafectabilidad, es pertinente primero analizar, que en la traslación del derecho de propiedad, va implícito el derecho a la Inafectabilidad, ya que implica un cambio en el sujeto activo, pero queda subsistente la misma relación jurídica como ya lo hicimos notar, al continuar vigente la Inafectabilidad del predio de que se trate; otra de las consecuencias, es la inscripción en el Registro Agrario Nacional, el cual por tener el carácter de público acredita plenamente el derecho de propiedad inafectable de los nuevos titulares; también respecto a la improcedencia del traslado cuando el predio provenga de un fraccionamiento ilegal, por existir excedentes de la pequeña propiedad; así mismo, la suspensión del procedimiento del multicitado traslado de dominio, cuando se desahogue otro que tenga por finalidad la nulidad de la Declaratoria de Inafectabilidad y la cancelación del correspondiente Certificado.

SEPTIMA.- Del análisis de las anteriores consideraciones se concluye que: el fundamento procedimental del traslado de do

minio de predios amparados con Certificado de Inafectabilidad en el Derecho Agrario Mexicano, se apoya en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, al otorgarle atribuciones a la Dirección General de Tenencia de la Tierra, pero simplemente se menciona, sin especificar su desahogo, es incompleto el referido procedimiento, razón por la cual se han aplicado al mismo disposiciones comunes al procedimiento de Inafectabilidad en cuanto a la forma y fondo apoyadas por las Delegaciones Agrarias en cada Estado.

OCTAVA.- De acuerdo con lo omiso del procedimiento planteado en la conclusión que antecede, proponemos como necesario, urgente y razonable que se incluya en la Ley Federal de Reforma Agraria un procedimiento definido sobre el traslado de dominio de predios amparados con Certificado de Inafectabilidad, sobre la base de que deberá instaurarse cuando efectivamente existan las partes que den forma a un verdadero procedimiento. En este caso, los sujetos de derecho agrario serían el propietario y un núcleo de campesinos solicitantes de tierras, dando solución al conflicto en un mismo procedimiento, evitando así duplicidad de los mismos.

NOVENA.- El procedimiento del traslado de dominio propuesto en el punto anterior, es conveniente que sea resuelto por el Presidente de la República cuando las partes se encuentran en conflicto, y para el caso de que se dicte una afectación,

y por el Secretario de la Reforma Agraria, en el supuesto de que no exista conflicto y proceda la inscripción en el Registro Agrario Nacional del multirreferido traslado de dominio.

DECIMA.- Ahora bien, podemos concluir, que la misma Ley Federal de Reforma Agraria, establece que los Notarios Públicos deben tramitar la inscripción en el Registro Agrario Nacional de los traslados de dominio de predios rústicos hechos ante su fé; lo que significa que cuando no haya conflicto entre el propietario y un Núcleo Agrario solicitante de tierras, debe inscribirse sin necesidad de procedimiento alguno.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- PENICHE LOPEZ EDGARDO. "Introducción al Derecho". Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.
- 2.- ROJINA VILLEGAS RAFAEL. Compendio de Derecho Civil Tomo II, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.
- 3.- Ley Federal de Reforma Agraria. Secretaría de Reforma Agraria, 1985.
- 4.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Problema Agrario en México" Editorial Porrúa, México, 1974.
- 5.- RABASA O. EMILIO Y CABALLERO GLORIA. Comentarios al Artículo 27 Constitucional, México, 1982.
- 6.- CABANELAS GUILLERMO. Diccionario de Derecho Usual, Buenos Aires Argentina, 1968.
- 7.- CODIGO CIVIL Para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.
- 8.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 9.- "Manual de Organización General de la Secretaría de la

Reforma Agraria". Diario Oficial de la Federación del 5 de Julio de 1982.

- 10.- CHEVEZ PADRON MARCELA. El Derecho Agrario en México. - Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- 11.- Diccionario Enciclopédico Oceano. Ediciones Oceano, - S.A., Barcelona, España, 1979.
- 12.- FRAGA GABINO. "Derecho Administrativo". Vigecimoprime- ra Edición. Editorial Porrúa. México, 1981.
- 13.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma - Agraria. Diario Oficial de la Federación del 27 de - Agosto de 1985.
- 14.- Ley de Fomento Agropecuario. México, D.F.
- 15.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la - Nación. "Cuerpo Consultivo Agrario. No es Autoridad pa - ra los efectos del amparo". Amparos en Revisión: - 9094/63, 9682/67, 6823/68, 6286/68 y 3911/68.
- 16.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la - Nación. "Cuerpo Consultivo Agrario. Sus Consejeros. - Cuando son Autoridades". Amparos en Revisión: 3967/69,

5693/70, 5547/70, 3861/72 y 5564/73.

- 17.- Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Cuerpo Consultivo Agrario. Debe tenerse como autoridad para los efectos del Juicio de Amparo, cuando sus acuerdos contengan órdenes que obedezcan las Autoridades Agrarias". Amparos en Revisión: 3703/68 y 5193/78.
- 18.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Sistema Agrario Constitucional". Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.
- 19.- CHAVEZ PADRON MARTHA. "El Proceso Social Agrario y Sus Procedimientos". Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- 20.- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 21.- Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Procedimientos Administrativos. Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles". Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. Volumen CCVII. Tercera Parte.
- 22.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Pruebas Apreciación de las". Quinta Época. Tomo LV.

- 23.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Retroactividad de la Ley". Tomo IX.
- 24.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Publicación de Resoluciones Administrativas - en el Diario Oficial de la Federación". Quinta Epoca. Tomo XIX.
- 25.- Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad. La Pequeña Propiedad, México, 1973.
- 26.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Certificado de Inafectabilidad y otras defensas de la Pequeña Propiedad". Amparos en Revisión: - 3034/69, 2333/68, 1520/69, 2286/71 y 4821/71.
- 27.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Fraccionamientos de predios afectables". Amparos en Revisión: 361/72, 3830/72, 5380/72, 1529/74 y - 2356/74.
- 28.- ROJINA VILLEGAS RAFAEL. "Compendio de Derecho Civil. - Teoría de las Obligaciones". Editorial Porrúa, S. A., - México, 1974.
- 29.- Instructivo para la integración de los expedientes de

Traslados de Dominio de Predios Inafectables. Subsecretaría de Asuntos Agrarios. Dirección General de Tenencia de la Tierra. México, 1980.

20.- GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO. "El Patrimonio". Editorial José María Cajica, S.A., Puebla, Pue. 1971.