



29.
214
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**NATURALEZA JURIDICA Y EFECTOS DEL
CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD**



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OPTAR AL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JULIAN ENRIQUEZ ESCOBEDO

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.

INTRODUCCION

CAPITULO I.- ANTECEDENTES DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y DE LA PROPIEDAD CON FUNCION SOCIAL.	
A) .- DEFINICION	1
B) .- CARACTERISTICAS	15
C) .- BASES CONSTITUCIONALES	19
D) .- FUNCION SOCIAL	21
CAPITULO II.- CONCEPTO Y REGULACION DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.	
A) .- REGIMEN JURIDICO DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD EN EL AGRO	25
B) .- EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD ¿ES DERECHO REAL? ¿ES DERECHO PERSONAL?	27
C) .- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, ANTECEDENTES, ADICIONES, REFORMAS Y TEXTO VIGENTE	31
D) .- DIVERSAS CLASIFICACIONES DE ESTE EN MATERIA AGRARIA	40
E) .- UTILIDAD PUBLICA Y SOCIAL DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD EN EL AGRO MEXICANO	47
CAPITULO III.- NATURALEZA JURIDICA DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD	
A) .- ANTECEDENTES Y CONCEPTO	54
B) .- CAPACIDAD Y LIMITACIONES PARA OBTENER UN CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD	77
C) .- AUTORIDADES COMPETENTES Y SU COORDINACION EN MATERIA DE INAFECTABILIDAD	80
CAPITULO IV.- PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE DICHS CERTIFICADOS	
A) .- EFECTOS DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD	83
B) .- REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS	94
C) .- COMENTARIOS	109
CONCLUSIONES.	
BIBLIOGRAFIA.	

INTRODUCCION

Hasta principios del siglo XX existía gran inseguridad en los legítimos tenedores de tierras cuyas arcas no se podían considerar latifundios, originados por invasiones o despojos propiciados por grandes propietarios o por núcleos de población necesitados, lo que originó que el país se encontrara en un latente atraso económico, dado que los agricultores y ganaderos no se aventuraban a explotar las tierras que poseían con el fundado temor de ser despojados de ellas.

Por ello, al estallar el movimiento armado de 1910, las autoridades competentes se empezaron a preocupar por dar a los agricultores y ganaderos del país seguridad en la tenencia de la tierra, creando diversas instituciones jurídicas encaminadas a lograr ese fin entre las que se encuentra el certificado de inafectabilidad.

El certificado de inafectabilidad, como arriba señalamos, es una de las instituciones creadas, que después de haber tenido diferentes denominaciones, tiene como objeto proteger a los propietarios de tierras agrícolas, ganaderas o agropecuarias que no rebasan los límites máximos que señala la ley agraria, de despojo o invasiones de sujetos particulares, o bien que por resolución de la autoridad agraria competente se les pretenda obligar a contribuir con una parte proporcional de sus tierras para dotar de ellas a núcleos de población necesitados.

El presente trabajo tiene como objeto analizar el certificado de inafectabilidad en diversos aspectos, desde sus orígenes hasta la regulación que tiene en la actualidad.

CAPITULO I
ANTECEDENTES DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y DE LA
PROPIEDAD CON FUNCION SOCIAL

a).- DEFINICION.

El presente trabajo de tesis profesional tiene como tema central el estudio de la naturaleza jurídica y efectos de los certificados de infectabilidad. Consideremos adecuado iniciarlo haciendo una breve incursión respecto de la institución de la Propiedad, que es la directamente beneficiada por el documento expedido por el Ejecutivo Federal del cual deriva un respeto absoluto hacia la institución.

"El Derecho Civil" reconoce implícitamente la propiedad como el más completo de todos los derechos reales, por esta razón los romanos lo confundían muy a menudo con su objeto, expresamente con las servidumbres — que se dividen en personales y reales o prediales (1)

Los Jurisconsultos Romanos no definieron exactamente el derecho de propiedad, escapando ésta a toda definición por su sencillez y extensión, pues es el derecho más completo que se puede tener sobre una cosa corporal. Por eso sólo se limitaron a estudiar los diversos beneficios que procura la propiedad. Según análisis que germina en los textos, pero que ha sido precisado y desarrollado por nuestros autores antiguos, estos beneficios se resumen en el uso, el fruto y el abuso: a) El jugutendi o usus que es la facultad de servirse de las cosas y de aprovecharse de los servicios que pueda — rendir fuera de sus frutos; b).- El jus fruendi o fructus, derecho de recoger todos los productos; c).- El jus abutendi o abusus, es decir, el poder consumir la cosa, y por extensión, de disponer de ella de una manera definitiva, destruyéndola o enajenándola. La persona que reunía los tres beneficios de la propiedad tenía sobre la cosa un poder absoluto (2).

-
- (1) PETIT EUGENE, Tratado Elemental de Derecho Romano, traducido de la Novena edición francesa por D. José Fernández González, Editora Nacional, — México, D.F., pág. 229.
- (2) PETIT EUGENE, Ob, cit., pág. 229 y 230.

Desde los principios del derecho romano hasta nuestros días el concepto de propiedad ha tenido muy pocas variantes. Así podemos indicar que en Roma se atendió la cuestión relativa a la suspensión de diferencias entre ciudadanos romanos y extranjeros.

En la época del feudalismo, el derecho de propiedad implicó el imperio y el dominio, gobernando el propietario de la tierra sobre sus va sallos.

Durante la Revolución Francesa, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la sociedad amparó y reconoció los derechos naturales del hombre que son la libertad y la propiedad en primer término, derechos que el hombre trae consigo desde su nacimiento y que el Estado sólo reconoce, pero no los crea (3).

El Código de Napoleón reafirmó los atributos romanos de la propiedad y protegió los intereses personales, lo que indica que en todas las épocas el derecho de propiedad ha tenido un carácter individualista.

Respecto al derecho de propiedad en México, el Licenciado Raúl Lemus García indica que "En la Colonia la Legislación positiva se integró tanto por las leyes españolas de la época, a que ya hicimos alusión, como por las disposiciones especiales que la metrópoli dictó para las Colonias de América y además, por aquellas disposiciones propias para la Nueva España. La gran influencia que el derecho romano ejerció en el de España repercutió en las disposiciones legislativas que fueron dictadas para las Colonias en América" (4).

(3) CHAVEZ PADRON MARTHA. El Derecho Agrario en México, Cuarta Edición corregida, Editorial Porrúa, S.A., México 1977, pág. 307.

(4) LEMUS GARCIA RAUL, Sinopsis Histórica del Derecho Romano, Editorial Limus, México, 1952, pág. 159.

La maestra Martha Chávez nos señala que entre nuestros pueblos aborígenes el concepto de propiedad no coincidía con la forma romanista, ni tuvo que ver uno con otro. Los reyes españoles durante el colonizaje sobre la Nueva España trataron de mezclar sus instituciones con las de los aborígenes; por eso de su Patrimonio de Estado sale la propiedad a manos de los particulares en la clásica forma individualista, pero también sale a favor de las comunidades agrarias indígenas, con modalidades a las que — ellos estaban acostumbrados a través de su singular Calpulli (5).

Lo antes transcrito nos indica, que aunque las instituciones — traídas a nuestro país por los conquistadores no pudieron fusionarse con las instituciones de nuestros nativos. En la organización del pueblo Azteca ya existía una forma de propiedad individual, pero que no reunía todos los beneficios atribuidos por el derecho romano, la institución a que nos referimos es el Calpulli que el maestro Lemus García define en la siguiente forma: "El Calpulli— en plural Calpullec—, es una unidad sociopolítica que, originalmente, significó Barrio de gente conocida o linaje antiguo, teniendo sus tierras y términos conocidos desde su pasado remoto".

Las tierras llamadas Calpullalli pertenecían a la comunidad, — al núcleo de población integrante del Calpulli.

Las tierras del Calpulli se dividían en parcelas llamadas Tlalmilli, cuya posesión y dominio útil se otorgaba a las familias pertenecientes al barrio. Hay que hacer notar que su explotación era individual, o mejor dicho, familiar y no colectiva, como algunas personas erróneamente lo han afirmado (6).

(5) CHAVEZ PADRON MARTHA, Ob, cit., pág. 308.

(6) LEMUS GARCIA RAUL, Ob. cit., pág. 92.

Al inicio de la Independencia de México, se hizo patente el liberalismo, por lo que en la primera Constitución dictada en la época independiente en el año de 1824, en el artículo 34 reconocía el Derecho de Propiedad de los individuos como límite frente al poder, dentro de un régimen de legalidad.

El Derecho de Propiedad plasmado en el artículo 27 de la Constitución de 1857 declaró por una parte a la propiedad como una garantía individual y, por otra, reiteró los principios de desamortización en contra de las corporaciones civiles y eclesíásticas, loables en relación con las últimas, pero de graves consecuencias en relación con las primeras.

El artículo 72, fracción XXI de la Constitución en cita señaló que el Congreso tenía facultad para dictar leyes sobre colonización.

Al reiterarse constitucionalmente la incapacidad de las corporaciones civiles para adquirir o administrar bienes raíces, los pueblos dejarían de ser dueños definitivamente de sus ejidos, desapareciendo la propiedad de las comunidades agrarias y de esta forma se confirma la entrega de estas tierras en manos de quienes la detentaban, pero en calidad de propiedad particular. A su vez la expedición de Leyes sobre colonización y de terrenos baldíos, lejos de resolver el problema lo agravaron, desapareciendo de esta forma el sistema proteccionista del indígena al suprimirse el régimen jurídico de las tierras de comunidad agraria, propiciándose su despojo por miseria o ignorancia. A los comuneros se trató de convertirlos en propietarios individuales, originando finalmente la inutilidad de las peticiones de explotación de las tierras y su reparto gratuito a los campesinos desposeídos y pobres, produciendo a su vez en forma notoria aumento en el caudal de grandes hacendados que de esta manera se convirtieron en latifundistas.

Diferentes personajes de nuestra historia, como son Don Ponciano Arriaga, Don Emiliano Zapata, Don Luis Cabrera entre otros, trataron de reivindicar cada quién dentro de sus posibilidades, el concepto de propiedad aún dentro de la Constitución y demás leyes expedidas, así como que se crearan

garantías, aplicando el valor justicia hacia la justicia distributiva para resolver el grave problema que existía en México respecto a la tenencia de la tierra; inquietudes que se vieron cristalizadas en parte, al término — del movimiento armado de 1910 expidiéndose la Constitución Política que ac tualmente nos rige en la que se vertieron todas las cuestiones relativas — a la tenencia de la tierra, aunque todavía con algunas fallas que han tratado de corregirse paulatinamente por medio de reformas y adiciones a las leyes dictadas, las cuales más adelante analizaremos.

El problema relativo al Derecho de Propiedad se analizó en el — Constituyente de 1916-1917, al discutirse el proyecto del artículo 27 de — la Constitución que se estaba elaborando, surgiendo de dichas discusiones tres corrientes: La primera, sostenida por la Comisión Redactora argumentaba: "El estudio del artículo 27 del proyecto de la Constitución abarca varios puntos capitales: si debe considerarse la propiedad como derecho — natural" . . . porque de ser así " fuerza será convenir en que la propie — dad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para — sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida es indispensable . . . como consecuencia de lo expuesto, la comisión después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho" (7).

Como podemos ver la ideología sostenida por la Comisión Redacto — ra se basó en el concepto individualista y tradicional de la propiedad, que es el concepto de propiedad que se concibe en el derecho natural.

La segunda corriente, que se puede identificar con el comunismo, dado que se propuso la nacionalización de la tierra, expuesta por el Dipu — tado Navarro, sosteniendo lo siguiente: "se ponga una taxativa e estos —

(7) CHAVEZ PADRON MARTHA, Ob. cit., pág. 310 y 311.

abusos, que la nación sea la única dueña de estos terrenos y que no los venda, sino que nada más de la posesión a los que pueden trabajarlos" (8).

En la ideología sostenida por el diputado Navarro se reconocieron las necesidades y exigencias del pueblo, reconociendo él mismo - el derecho de propiedad cuando señaló "Yo pediría a la Comisión que reformara este inciso diciendo: que la nación es la única dueña de los terrenos de la República, de las tierras, aguas y bosques, pero que de aquí en adelante ella se reserva al derecho de vender y las propiedades adquiridas por medio de despojos o de infamias, deben desaparecer de nuestra Constitución, y en lo sucesivo, todo el que quiera adquirir un pedazo de terreno, deberá adquirirlo conforme a las bases que establezcamos aquí" (9).

Finalmente, la tercera corriente era sostenida por la misma Comisión Redactora, sosteniendo ésta que el Derecho de Propiedad debía compaginarse con el trabajo de la tierra, y al respecto sostuvieron que: "Sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos, lo único que puede hacerse, es facilitar las condiciones para que puedan llegar a su propiedad todos los que tengan voluntad y aptitud para hacerlo (10)

Al respecto cabe señalar que el derecho de propiedad establecido en el artículo 27 de la Constitución de 1917, conagró este derecho con una función social que se reduce a que el propietario ya no va a ejercer su derecho en forma exclusivamente individual sino que lo va a ser también para su sociedad.

(8) CHAVEZ PADRON MARTHA, Ob. Cit., pág. 311.

(9) CHAVEZ PADRON MARTHA, Ob. cit., pág. 311.

(10) CHAVEZ PADRON MARTHA, Ob. cit., pág. 311.

Habiendo analizado someramente el concepto de propiedad desde la época romana hasta la promulgación de la Constitución Política que actualmente nos rige, pasaremos al estudio del concepto de la pequeña propiedad.

La pequeña propiedad tiene su origen en lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Los primeros antecedentes se encuentran en las ideas expuestas ante el Congreso Constituyente de 1856-1857, ideas que no fueron contempladas en la Constitución de 1857, pero de gran importancia para este estudio. Al respecto podemos citar la exposición que hizo Don Ponciano Arriaga ante el Congreso el 23 de junio de 1856, señalando lo siguiente: Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria y trabajo.

Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas pero impracticables, en consecuencia es absurdo el sistema económico de la sociedad.

Poseedores de tierras hay en la República Mexicana, que en fincas de campo o hacienda rústicas, ocupan (si se puede llamar ocupación lo que es inmaterial y puramente imaginario) una superficie de tierra mayor que la que tienen nuestros Estados Soberanos, y aún más dilatada que la que alcanza alguna o algunas naciones de Europa.

Es esta gran extensión territorial, mucha parte de la cual está ociosa, desierta y abandonada, reclamando los brazos y el trabajo del hombre, se ven diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos, que sin más industria que la agrícola, careciendo de materia prima y de todos los elementos para ejercerla, no teniendo a donde ni como enigrar con es-

peranza de otra honesta fortuna o se hacen perzozos y holgazanes, cuando no se lanzan al camino del robo y de la perdición, o necesariamente viven bajo el yugo del monopolista que o los condena a la miseria, o les impone condiciones exorbitantes.

La sociedad no ha sido constituida sobre la propiedad bien entendida, es decir, sobre el derecho que tiene el hombre de gozar y disponer del fruto de su trabajo.

Los poseedores de fincas rústicas que tengan una extensión mayor de quince leguas cuadradas de terreno para ser reconocidos ante las leyes del país como perfectos propietarios, deberán deslindar y cultivar sus territorios acotándolos y cercándolos por aquellos rumbos que estén en contacto con propiedades ajenas o con caminos públicos. Sin estos requisitos no tendrán derecho a quejarse de daños causados por los vecinos o transeúntes, o por caballerías o ganado que se apacienten en la comarca, ni a cobrar cose alguna por los pastos, montes, aguas o cualquiera otros frutos naturales del campo.

Los terrenos de fincas o haciendas que tengan más de quince leguas cuadradas de extensión, y dentro del término de dos años no estuvieren a juicio de los Tribunales de la Federación, cultivados, deslindados y cercados, se tendrán por baldíos y serán renunciables y vendibles por cuenta de la hacienda federal, rematándose al postor.

El nuevo propietario, el cual no podrá comprar más de quince leguas cuadradas de tierra, tendrá obligación de cercarla y cultivarla dentro del término de un año, so pena de perder todos sus derechos. (11)

(11) TENA RAMÍREZ FELIPE, Leyes Fundamentales de México, 1808-979, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, pág. 573, 574, 591, 592, 593.

Considera Don Jesús Silva Herzog de gran importancia para nuestra materia, la exposición de Don Porfirio Arriaga y al respecto nos señala que el pensamiento de Arriaga se exterioriza con nitidez y valentía. Arriaga — advertía con claridad mental la tremenda e irritante desigualdad existente en el país, originada fundamentalmente por la concentración de la propiedad de la tierra en unas cuantas manos; sabía bien que no era posible construir un gobierno popular si millones de habitantes vivían desnudos y hambrientos en las haciendas de los poderosos o en los campos desolados en que habían nacido y estaba seguro de que México no podía jamás llegar a ser un país democrático, en el cual gozaran de libertad los ciudadanos, sin mejorar las condiciones materiales de su existencia (12).

Tratando de seguir el pensamiento de Arriaga en materia de propiedad, el 7 de agosto de 1856 Don Isidoro Olvera, presentó un proyecto de Ley Orgánica para reglamentar el derecho de propiedad en el que hizo las siguientes consideraciones: la mala fe y el dolo, inventaron para la usurpación — refiriéndose a los terrenos —, ciertas fórmulas violentas, que reunidas llegaron a formar parte de lo que hoy se llama derecho civil y de gentes . . . así la violencia autorizada vino a ser uno de los primeros títulos de propiedad.

La propiedad pues, y la esclavitud, también reconocen por título primitivo de inmunidad. . . No hay propiedad legítima de terreno, si es mayor del que pueda cultivar personalmente una familia (13).

-
- (12) SILVA HERZOG JESUS, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Fondo — de Cultura Económica, México, D.F. 1974. pág. 68 y 69.
- (13) LEWIS GARCIA PAUL, Derecho Agrario Mexicano, Segunda Edición, Editorial Limusa, México, D.F., 1978, pág. 211.

Don José María Castillo Velasco incrementó las tesis ideológicas de la propiedad, exponiendo al respecto: ¿Por qué se teme las cuestiones de propiedad?; es preciso confesar que en ellas se encuentra la resolución de casi todos los problemas sociales. De nada servirá esa libertad (se refiere a la municipal) en la administración y más bien sería una burla para muchos pueblos, si han de continuar agobiados por la miseria y sus desgracias — dos habitantes no han de tener un palmo de terreno en que ejecutar las obras que pudieran convenirles (14) ..

Al respecto Don Jesús Silva Herzog nos dice: Para Olvera la propiedad y la esclavitud tienen por título primitivo la inhumanidad — afirma — que el origen de la propiedad se encontraba en la conquista y la violencia.

Castillo defendió de modo particular y con palabra encendida a los indígenas, sus ediciones eran equivalentes a una ley agraria concebida con indiscutible habilidad.

El proyecto de Olvera, lo mismo que el presentado por Castillo — Velasco y algunos otros, pasó a enriquecer los archivos del Congreso (15).

Aunque fueron ideas brillantes las expuestas por los integrantes del Congreso Constituyente de 1857, no pasaron de ser eso, ya que como hemos señalado, dichas ideas no fueron acogidas en la Constitución elaborada, en virtud de que éstas afectaban los intereses de los grandes hacendados de la época.

La concentración de la tierra en pocas manos hasta principios — del siglo XX y antes del inicio del movimiento armado de 1910, propició la — dominación casi total de la población; artículo 27 de la Constitución de — 1917, en la que se reguló por vez primera lo relativo a la pequeña propiedad y todo lo concerniente a la materia agraria, como se puede apreciar del tax-

(14) LEMUS GARCIA RAUL, Ob. cit. pág. 211 y 212.

(15) SILVA HERZOG JESUS, Ob. cit. págs. 76, 79, 80, 83.

to original del mismo, el cual ha tenido diversas ediciones y reformas, a las cuales nos referiremos más adelante.

En efecto, el texto original del Artículo 27 de la Constitución de 1917, en la parte que interesa a nuestro estudio es la siguiente:

Párrafo Primero.— La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden 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.

Párrafo Tercero.— La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola, con las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán el derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto del 5 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Fracción VI.— Los condusñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden al estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y

aguas que les pertenezcan, o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determinará la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

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

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

b).- El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionada por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales; y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c).- Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación [16].

Los antecedentes de la pequeña propiedad se muestran en lo que dispone el artículo 27 de la Constitución General de la República, y es en la primera reforma que se hizo a dicho artículo durante el gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, por la que se estableció el respeto a la pequeña propiedad con el requisito de que sea agrícola y esté en explotación.

El Doctor Don Lucio Mandieta y Núñez en su obra El Sistema Agrario - Constitucional, nos señala respecto de la reforma hecha al numeral en cita, lo siguiente: Los reformadores del artículo 27, lejos de resolver el problema que entraña la determinación del concepto de pequeña propiedad, vinieron, así, a complicarlo, pues ahora es necesario saber qué debe entenderse por pequeña propiedad agrícola y cuando está en explotación. ¿Es agrícola una pequeña propiedad dedicada a la apicultura, o a la avicultura, o a la cría de cierta clase de ganado, o a la industria de la leche y sus derivados? ¿Está en explotación una —

[16] CHAVEZ PADRON MARTHA, Ob. cit. págs. 323, 324, 325 y 326.

pequeña propiedad en la que solamente se ha cultivado una parte de ella ? . ¿ Es afectable la pequeña propiedad de las tierras agotadas cuando al propietario se ve en la necesidad de dejarlas descansar algunos años para que recuperen sus cualidades ? .

Consideramos que por agrícola debe entenderse toda propiedad en la que se cultive la tierra, o que esté dedicada a trabajos o industrias conexos con la agricultura, pues ésta, en su acepción más amplia, en su sentido moderno, las comprende implícitamente.

En cuanto a la explotación, creemos que será necesario al cultivo de más del cincuenta por ciento de una pequeña propiedad para estimar que está en explotación y que en casos plenamente justificados, debe respetarse la pequeña propiedad no cultivada. Basamos estas afirmaciones en principios de equidad y de justicia (17).

La pequeña propiedad ganadera es aquella superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos (18).

Ahora bien, para el constituyente la vida de la pequeña propiedad es tan importante o más que la distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados.

Establécese así como fundamento de toda nuestra estructura jurídica agraria la coexistencia de la propiedad ejidal y de la pequeña propiedad.

(17) MENDIETA Y NUÑEZ LUCID, El Sistema Agrario Constitucional, Quinta Edición, corregida y aumentada y puesta al día, Editorial Porrúa, S.A., México, - - 1980, págs. 91 y 92.

(18) DE PINA RAFAEL, Diccionario de Derecho, Séptima Edición, aumentado, revisado y puesto al día por De Pina Vare Rafael, Editorial Porrúa, México, 1973.

El artículo 27 Constitucional manda en todo caso de dotación se respete la pequeña propiedad, pero no la define.

El Doctor Mendieta y Núñez señala que la pequeña propiedad considerada como concepto, no es matemática sino social. Surge ésta de las necesidades que puede llenar y entonces lo determina principalmente la productividad de la tierra, es decir, extensión y calidad, en razón directa de tales necesidades. (19)

Por nuestra parte y siguiendo en cierta forma el criterio del Maestro Mendieta y Núñez podemos definir a la pequeña propiedad como una extensión de tierra, propiedad de un sujeto, amparada con un título de propiedad — que se otorga conforme al derecho privado, cuya extensión territorial no rebasa los límites determinados por la Ley Agraria para este tipo de propiedad, — atendiendo a la clase de tierra, ya sea de carácter agrícola, ganadera o agropecuaria, siempre y cuando se encuentre en explotación.

(19) MENDIETA Y NÚÑEZ LUCIO, Ob. cit., pág. 97.

b).- CARACTERISTICAS.

Para tratar de explicar las características de la pequeña propiedad, debemos partir de lo que dispone el artículo 27 Constitucional y su Ley reglamentaria. En efecto, el artículo 27 citado establece expresamente que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites 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.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear, regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Del párrafo anterior consideramos que se desprenden las principales características de la pequeña propiedad, siendo una de ellas la relativa a que la pequeña propiedad es una garantía constitucional, tanto individual como social, establecida en nuestra Carta Magna que requiere de un respeto absoluto de todos hacia ella, señalando don Andrés Molina Enríquez, citado por el Doctor Mendeta y Núñez (20) al respecto lo siguiente: es un factor importantísimo en el -

(20) MENOIETA Y NUÑEZ LUCIO, Ob. cit. págs. 91 y 92.

equilibrio social. En efecto, realiza la independencia económica de una gran parte de la población, y separa por lo mismo muchos brazos de la competencia del trabajo a jornal en la agricultura y en las otras industrias. La pequeña propiedad significa además, para sus dueños, un valor moral, un estímulo que los hace refractarios a las agitaciones provocadas por los demagogos, constituye por lo tanto, un grupo conciliador en la lucha de clases.

Unicamente se puede concibir la pequeña propiedad respecto de las tierras rústicas, destinadas bien sea a la agricultura o a la ganadería. La siguiente de las características, se refiere a la obligación del pequeño propietario de mantener su predio en explotación constantemente, tal como quedó implantada dicha obligación en la reforma que se hizo al artículo Constitucional que se analiza, durante el gobierno del General Abelardo L. Rodríguez por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1940.

El Licenciado Rafael de Pina define a la Pequeña Propiedad Agrícola, como aquella que no exceda de cien hectáreas de riego o de humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación, así como las que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dedican al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; y de trescientas en explotación cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Este tratadista define la Pequeña Propiedad Ganadera, como aquella que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fija la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. (21)

(21) DE PINA RAFAEL, Diccionario de Derecho, Séptima Edición, aumentado, revisado y puesto al día por De Pina Vara Rafael, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.

La Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 1971, en el Título Segundo, Dotación de Tierras y Aguas, Capítulo VIII, Siens inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población artículo 249, nos indica la extensión de tierra que debe considerarse como pequeña propiedad, sin definirla, señalando expresamente lo siguiente: Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no excedan de las superficies siguientes:

I.- Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo siguiente.

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

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

IV.- La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor, de acuerdo con el artículo 259.

Del numeral transcrito deducimos que se establece en el mismo determinadas extensiones de tierra que se consideran como pequeña propiedad, dependiendo del uso que se le dé a las mismas, pero como señalamos anteriormente, no se define tampoco en la ley reglamentaria el concepto de pequeña propiedad. Sin embargo, interpretando lo que dispone el artículo 250 del Ordenamiento Legal citado, y con base en las equivalencias que establece el mismo, podemos señalar el número de hectáreas que se pueden considerar pequeña propiedad en los diferentes tipos de tierra, quedando en la siguiente forma:

- a).- Cien hectáreas para terrenos de riego o humedad de primera.
- b).- Doscientas hectáreas para los terrenos de temporal.
- c).- Cuatrocientas hectáreas para los terrenos de agostadero de buena calidad.

d).- Ochocientas hectáreas de monte o de agostadero en terrenos áridos (22).

Ahora bien, podemos concluir que la ley establece como pequeña propiedad ya sea agrícola o ganadera, a la superficie de terreno rústico en explotación, la cual varía en relación con la calidad del suelo y al destino que se le dé a la misma .

(22) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, Ob. cit., pág. 87.

c).- BASES CONSTITUCIONALES.

Para tratar de explicar lo que se pueda entender como bases constitucionales de la pequeña propiedad, debemos remitirnos a lo que dispone el artículo 27 Constitucional. Este se epoya en un nuevo concepto de propiedad de todo diferente al que se deriva del derecho romano.

Ha sido motivo de arduas discusiones la explicación del fundamento del derecho de propiedad, como ya se estudió en el inciso que antecede, dominando una teoría llamada de la utilidad social, que es la que domina en el momento actual de la ciencia; la propiedad individual es la mejor manera, hasta ahora, de utilizar las riquezas naturales, y tal utilización no solamente recunda en beneficio de toda la colectividad, porque ésta necesita de ella para subsistir. Sin el estímulo que significa para el hombre la propiedad individual, muchos elementos naturales quedarían inprovechados, siendo éste el fundamento del derecho de propiedad, es clarísima la facultad que el Estado tiene para controlar su distribución y aprovechamiento.

El artículo 27 Constitucional delinea vigorosamente este carácter de la propiedad como función social, adelantándose a las constituciones modernas europeas. Sobre este principio y con apoyo, además, en los antecedentes del problema agrario mexicano, se levanta toda la construcción jurídica del mandamiento constitucional citado, al disponer en su parte conducente:

" La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites 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 ".

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. . . En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias. . . para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación. . . Los núcleos de población que carezcan de tierras y

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

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

Fracción XVII.- "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes para fijar la extensión máxima de propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases".

a).- En cada Estado y en el Distrito Federal se fijará la extensión máxima de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida".

De lo anterior se deduce que cualquier ciudadano mexicano puede ser propietario de tierras y aguas, los cuales constituyen la propiedad privada, pero puede sufrir modalidades de acuerdo a los lineamientos establecidos, así como las que dicte el interés público.

El Maestro Ignacio Burgoa en su obra Las Garantías Individuales, señala que: "La imposición de modalidades a dicha propiedad no equivale a la abolición absoluta de la misma en detrimento de su titular, la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consubstanciales a ellas a saber el derecho de usar de la cosa (jus utendi), el de disfrutar de la misma (jus fruendi) y el de disposición respectiva (jus abutendi). En consecuencia, sólo cuando se afecta (supresiva) o limitativamente alguno de tales derechos puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada, en la inteligencia de que dicha afectación debe recaer en el derecho mismo de que se trate.

La facultad de imponer modalidades a la propiedad privada en aras siempre y exclusivamente de un interés público o social, sólo compete al Congreso de La Unión como organismo legislativo federal". (23)

Las afectaciones agrarias, para restituir o dotar de tierras a los núcleos de población procede, en consecuencia, en contra de la gran propiedad o latifundio. Por otro lado, la pequeña propiedad en explotación no puede ser objeto de afectaciones, y se impone la obligación a las autoridades agrarias de respetar la pequeña propiedad, por lo que en caso de afectarla ilegalmente incurrirán en responsabilidades por violaciones a lo dispuesto por la Carta Magna.

d) FUNCIÓN SOCIAL

El nuevo concepto de propiedad con función social sujeta a las modalidades que dicte el interés público, hizo posible que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su derecho, como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de los recursos naturales, obligando a que éste estableciera las formas jurídicas para evitar el acaparamiento immoderado o indolente aprovechamiento de las tierras; así se hace posible la redistribución de la tierra rústica; el latifundio se proscribe y la mediana propiedad sufre una vida transitoria, las extensiones de propiedad se limitan, en tanto que se garantiza individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad.

La función social de la pequeña propiedad surgió de las discusiones llavadas a cabo por el Congreso Constituyente iniciados el 29 de enero de 1917, cuando se presentó el proyecto del artículo 27 de la Carta Magna, firmado por Pastor Rouaix, José N. Macías, E.A. Enríquez y otros diputados, aprobándose, después de las discusiones efectuadas con motivo del citado proyecto el día 30 del propio mes y año.

(23) BURGOA IGNACIO. Las Garantías Individuales. Décima Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1980. págs. 485, 486 y 487.

El proyecto presentado al Constituyente señalaba brevemente las causas históricas y al hacerlo consideraba que la Ley Constitucional es fuente y origen -- de todas las demás que habrían de dictarse.

Es necesario recordar, que la Ley del 6 de enero de 1915 tuvo carácter provisional, consecuentemente era una ley secundaria, y por esa razón el diputado Magallón consideró que ese "Congreso Constituyente no terminará debidamente su -- obra si no diera cima a la labor relativa al poner la base para asegurar de manera definitiva la cuestión agraria en la República Mexicana".

El diputado Bojórquez al iniciarse la discusión del artículo 27 sostuvo "que en estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso . . . ha sido magnífica idea la de la Comisión al sostener como precepto constitucional el Decreto del 6 de enero de 1915. . . en mi concepto el Decreto del 5 de -- enero de 1915 fué uno de los que trajeron mayor contingente al seno de la Revolu- -- ción".

Desde que se discutió el artículo 27 Constitucional en 1917, se proyectó teniendo en cuenta todas las doctrinas que aún en la actualidad son de la atención de juristas y políticos y es por ello que resulta anacrónico pretender reconsiderarlo nuevamente ante esas mismas doctrinas, por motivo de que los integrantes del Constituyente estaban al día en las corrientes doctrinarias que en un momento -- dado podrían influir sobre el concepto de propiedad que debía consagrarse en la -- Constitución, como podemos ver cuando se discutieron los artículos 95, 96 y 97 relativos a la forma de integrarse el Poder Judicial, el diputado Hilario Medina expresamente sostuvo que "El diputado, señores, puede sostener ante aquellos a quienes pide el voto, que en el Parlamento sostendrá la idea socialista, la idea comunista, etc., puede sostener las ideas que estime que son las más aceptadas al pueblo a quien ofrece", esto nos lleva a señalar claramente que entre los legislado -- res había claridad de concepto y actualidad en el conocimiento de las diversas doc -- trinas que sostenían.

Las corrientes doctrinarias sostenidas en el Constituyente de 1917, como ya se ha visto, fueron tres: La primera, surgida de la Comisión redactora que consideraba a la propiedad como un derecho natural. En este grupo está presente el concepto más individualista y tradicional de la propiedad como derecho natural inherente al individuo.

La segunda corriente, opuesta a la anterior y susceptible de identificarse con el llamado comunismo, propone la nacionalización de la tierra. Dentro de esta corriente se reconocen las necesidades y exigencias del pueblo.

La tercera corriente se manifiesta a través de la misma comisión redactora, pues cree que el Derecho de Propiedad debe compaginarse con el trabajo de la tierra.

Todas las opiniones expuestas en el Constituyente de 1917, aunque - diversas, tendían y coincidían en darle al concepto de propiedad una función social. Surge así un nuevo concepto dinámico de propiedad, sujeto a las modalidades que dicte el interés público como garantía individual para el pequeño propietario, pero también como garantía social para los núcleos de población que no tuvieran tierras o no las tuvieran en cantidad suficientes.

El concepto de justicia se modifica al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuitamente entre los campesinos, apareciendo el moderno concepto de justicia social distributiva.

Así el propietario ya no va a ejercitar su derecho exclusivamente individual, sino también para su sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra, sujeta a las modalidades que dictara el interés público. Este nuevo concepto de propiedad, tiene como antecedente el calpulli azteca, otorgado al jefe de familia para que lo trabajara personalmente en forma constante, pues de lo contrario se le revocaba dicha tenencia. Es pues, una forma mediante la cual se mantiene la propiedad con una función social en pro del campesino, de la fa-

milia, 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.

CAPITULO II
CONCEPTO Y REGULACION DEL
CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD

A).- REGIMEN JURIDICO DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD EN EL AGRO.

A través de las diferentes leyes reglamentarias del artículo 27 Constitucional, se ha conservado el principio de considerar inafectables determinadas propiedades.

La inafectabilidad, según la Ley Federal de la Reforma Agraria que recoge la elaboración expresada en las citadas leyes, se deriva:

- 1.- De la extensión de la tierra en relación con la calidad de la misma.
- 2.- De la extensión de la tierra en relación con sus plantaciones o cultivos.
- 3.- Del destino de la tierra.

La inafectabilidad en razón de la extensión y calidad de la tierra, tiene como base constitucional el respeto a la pequeña propiedad que el Código Agrario de 1942 y la Ley de la Reforma Agraria consideran como aquella extensión que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o su equivalente en otras clases.

La inafectabilidad de la extensión de la tierra en relación con sus plantaciones o cultivos, no es igual para toda clase de cultivos, pues se hace una distinción entre las tierras sembradas con algodón que pueden tener hasta 150 hectáreas en este tipo de tierras y las explotadas con otros cultivos valiosos que alcanzan hasta 300 hectáreas.

La inafectabilidad por el destino de la tierra. En esta categoría podemos colocar los siguientes casos:

- a) Las tierras destinadas a la cría de ganado que son inafectables si no exceden de las necesarias para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

- b). Las superficies de propiedad nacional sujetas a procesos de reforestación que reúnan los requisitos establecidos por la ley de la materia.
- c). Los parques nacionales y sus zonas productoras.
- d). Los campos de investigación y experimentación de Institutos de enseñanza nacionales.

Los certificados de infectabilidad se encuentran regulados por las disposiciones contenidas en el artículo 27 Constitucional, párrafo Tercero fracciones X, XIV, XV y XVI. En la Ley Federal de Reforma Agraria se encuentra — por lo dispuesto en el Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulo Octavo.

B).- EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD ¿ES DERECHO REAL? ¿ES DERECHO PERSONAL?

Para tratar de determinar si el certificado de inafectabilidad contiene un derecho real o un derecho personal, debemos antes analizar lo que se ha entendido por cada una de las instituciones señaladas.

Baudry Lacantinerie, quién fué uno de los principales sostenedores de la Escuela Francesa de la Exégesis, define el derecho real, en los siguientes términos:

"Derecho real es el que ejercitamos en forma inmediata sobre una cosa. Es una facultad en virtud de la cual aquella nos pertenece, ya en su totalidad ya en ciertos respectos, según que tengamos sobre la misma un derecho de propiedad o alguno de sus desmembramientos como las servidumbres o el usufructo".

(24)

Si analizamos la relación jurídica a que dá origen un derecho real, hallaremos que consta de dos elementos:

- a). El titular del derecho, por ejemplo, el propietario;
- b). El objeto del derecho, la cosa sobre la cual la facultad se ejerce.

El derechohabiente puede obtener directamente de la cosa, sin necesidad de recurrir a intermediario alguno, todas o parte de las ventajas que es susceptible de producir.

García Maynez, define al derecho real en los siguientes términos:

"Derecho real es la facultad correlativa de un deber general de respeto que una persona tiene de obtener directamente de una cosa todas o parte de las ventajas que ésta es susceptible de producir". (25)

(24) García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Vigésima Edición, Editorial Porrúa, S.A. Pág. 206.

(25) García Maynez Eduardo, Ob. Cit. Pág. 206.

Creemos, por nuestra parte, que el derecho real es efectivamente un derecho absoluto sobre la cosa y que la ley impone a los demás, la obligación - de respetar el ejercicio del mismo a su titular, además, en la relación que origina su nacimiento existe un número indefinido de sujetos pasivos, que tienen - el deber de no impedir que el titular ejercite su derecho sobre la cosa.

El derecho personal, es una relación jurídica más compleja en la - que existen tres términos, a saber: "a) el derechohabiente, a quién suele lla - marse acreedor (creditor) o sujeto activo de la relación; b) el obligado, a - quién se denomina deudor (debitor) o sujeto pasivo de la misma; c) el objeto - de la obligación, que consiste ya en un hecho positivo, ya en la prestación de - una cosa, ya en una abstención". (25)

El derecho de crédito es la facultad en virtud de la cual una perso - na llamada acreedor, puede exigir de otra, denominada deudor, un hecho, una aba - tención o la entrega de una cosa". (27)

Ahora bien, somos de la idea de que el certificado de inafectabili - dad constituye derechos reales en beneficio de su poseedor, confirniéndole un po - der jurídico para disponer del predio rústico que ampara y la facultad de uso y disfrute del mismo; aunque en la realidad el documento que se analiza no repre - senta en si propiedad alguna, tampoco es título de propiedad que convierta a su tenedor en dueño, con dominio pleno de la finca rústica a la que protege, en ra - zón de que los derechos reales del propietario o poseedor del predio rústico ga - nadero o agrícola en explotación no dimanen del certificado de inafectabilidad, no son consecuencia de ésta, sino que proviene del título particular por el que aquel posee, es decir, de su derecho pleno o restringido de propiedad sobre el -

(25) García Maynez Eduardo, Ob., Cit., pág. 206

(27) García Maynez Eduardo, Ob., Cit., págs. 206, 207.

inmueble. La finalidad que tiene el documento citado, es probar que determinada superficie ha cumplido satisfactoriamente con los requisitos exigidos por la Legislación Agraria para el efecto de que se declare pequeña propiedad inafectable y pueda su propietario disponer de ella conforme la ley y fines sociales de esta Institución.

Abundando un poco en lo antes señalado, podemos decir, que el documento que se viene analizando, puede ser constitutivo de derechos reales, dando a su tenedor un poder jurídico para disponer del predio rústico que ampara, o bien la facultad de uso o disfrute sobre el mismo, pero dicho documento no representa propiedad alguna, plena ni restringida; no es un título de propiedad, por medio del cual se convierta a su tenedor en dueño con pleno dominio de la finca rústica a la cual protege, pero si le confiere seguridad para disponer de la cosa y cumplir los fines sociales y productivos de la misma.

El certificado de inafectabilidad no constituye derecho personal alguno, porque no se expide a favor de persona determinada, aun cuando su poseedor tenga derecho a que el Estado le respate la propiedad que ampara dicho documento, por cumplir los requisitos correspondientes conforme a la ley.

Si el multicitado certificado de inafectabilidad constituyera derechos personales a favor de su tenedor, su validez dependería exclusivamente de la situación legal de éste, es decir, de su peculiar condición jurídica y sería prácticamente intransmisible, en virtud de que dicho documento se extinguiría con cada operación de traslado de dominio que se celebrara sobre el predio, aunque su calidad de poseedor o propietario del bien, le confiere en el certificado mencionado algunos derechos personales como la seguridad jurídica respecto al bien y su explotación y usos que puedan beneficiar al titular del certificado exclusivamente.

Creemos que ninguna de las dos hipótesis que analizamos se da en la realidad, porque el certificado de inafectabilidad corre la suerte de la superficie territorial que ampara, transmitiéndose, con todas las consecuencias legales a quien adquiere la propiedad sobre aquella. Así lo ha sostenido el Máximo Tribunal del País en diversos criterios, como en el que a continuación se transcriben:

CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. ES VALIDO PARA EL ADQUIRENTE DEL TERRENO QUE AMPARA.- "El adquirente de un predio amparado con certificado de inafectabilidad, aún cuando se haya expedido a distinto nombre, si acredita - ser su legítimo propietario mediante los testimonios de las escrituras respectivas, puede promover juicio de garantías en caso de afectación agraria de -- ese predio. (28)

Como se desprende de la tésis transcrita, el documento que veni -- mos analizando sigue la suerte de la extensión de tierra que ampara.

El doctor Lucio Mendieta y Núñez nos dice al respecto que: Los - certificados de inafectabilidad y las declaratorias sobre señalamiento de su - perficies inafectables "dan el carácter de derecho real a lo que en realidad -- es un derecho personal. La pequeña propiedad, según tenemos dicho, es un con - cepto económico-social, no es pequeña porque sea chica, sino por las funcio - nes que la Ley considera para protegerla". (29)

Por nuestra parte creemos que el certificado de inafectabilidad - confiere a sus poseedores un derecho Sui Géneris y en parte nos adherimos al - criterio del Licenciado Antonio de Ibarrola, quién al respecto señala que: -- "La inafectabilidad agraria no es en sí ni un derecho real ni un derecho per - sonal: es tan solo la intangibilidad legislativa del derecho real de propie - dad". (30)

-
- (28) Amparo en Revisión 7641/1968 Rafael Rico Santos y Coags. Oct. 27 de 1969. Ponente Mtro. Carlos del Río Rodríguez 2a. Sala Séptima Epoca, Volumen 10, Tercera Parte, Pág. 14.
- (29) Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario de México, Novena Edición, -- Editorial Porrúa, S.A. México 1966, Pág. 399.
- (30) De Ibarrola Antonio, Derecho Agrario, El Campo Base de la Patria, Edito - rial Porrúa, S.A. México 1975, Pág. 401.

C).- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, ANTECEDENTES, ADICIONES, REFORMAS Y TEXTO VIGENTE.

A fines del mes de noviembre de 1916 se iniciaron las discusiones para proponer, discutir y aprobar la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero fué hasta el día 29 de enero de 1917 cuando fué — presentado el proyecto del artículo 27 Constitucional, firmado por don Pastor Rouaix, José N. Macías, E.A. Enríquez y otros diputados, discutiéndose dicho proyecto en forma apasionada y sumaria, mismo que se aprobó el 30 de enero de ese mismo año.

En el proyecto se señalaron brevemente las causas históricas del mismo, considerándose "que la Ley Constitucional, fuente y origen de todas — las demás que habrán de dictarse, no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad por miedo a las consecuencias".

Señalando el diputado Megallón que la Ley del 6 de enero de 1915 — tuvo un carácter provisional, y por consecuencia, era una ley secundaria, consideró que ese "Congreso Constituyente no terminará debidamente su obra, si — no diere cima a la labor relativa al poner la base para asegurar de manera definitiva la cuestión agraria en la República Mexicana". El diputado Bojór — quez al iniciarse la discusión del artículo 27, señaló que: "en estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso. . . . ha sido una magnífica idea de la Comisión al sostener como precepto constitucional el Decreto del 6 de enero de 1915 en mi concepto el Decreto del 6 de — enero de 1915 fué uno de los que trajeron mayor contingente al seno de la Revolución".

Debemos señalar, que desde que se inició la discusión del artículo 27 Constitucional, se proyectó tomando en cuenta todas las doctrinas, que — hasta la fecha son de la atención de juristas y políticos, en efecto, los le-

gisladores constituyentes, estaban al día de las corrientes doctrinarias que en un momento dado podrían influir para decidir sobre el concepto de propiedad que debía ser plasmado en la Constitución, así tenemos que surgieron tres corrientes de ideas, de las que se puede considerar como primer grupo el de la Comisión Redactora del proyecto, quienes sostuvieron que: "El estudio del artículo 27 del proyecto de la Constitución abarca varios puntos capitales; si debe considerarse la propiedad como derecho natural porque de ser así "fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable..... como consecuencia de lo expuesto, la Comisión después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho". Debe notarse, que aún cuando se sostenía en este grupo el concepto más individualista y tradicional de la propiedad, el concepto de la propiedad como derecho natural inherente al individuo, como principio eterno del orden social, no puede desconocerse que dicha teoría debía modificarse para un reparto más justo distributivamente de la propiedad agraria, pero en realidad el proyecto, desde su elaboración, tendía a consagrar también el reparto de tierras a los pueblos necesitados.

La segunda corriente en oposición a la primera y que se identifica con el llamado comunismo, representada por el diputado Navarro, proponía la nacionalización de la tierra al exponer el diputado citado en forma expresa que "se ponga una taxativa a estos abusos, que la Nación sea la única dueña de estos terrenos, y que no los venda, sino que nada más dé la posesión a los que puedan trabajarlos", pero esta corriente también reconoce las necesidades y exigencias del pueblo, dado que más adelante el citado diputado aceptó la admisión del Derecho de Propiedad al señalar expresamente "yo pediría a la Comisión que reformara este inciso diciendo: que la Nación es la única dueña de los terrenos de la República, de las tierras, aguas y bosques, pero que de aquí en adelante ella se reserva el derecho de vender y que las propiedades adquiridas por medio

de despojos, por medio de infamias, deben desaparecer de nuestra Constitución, y que en lo sucesivo, todo el que quiera adquirir un pedazo de terreno, deberá adquirirlo conforme a las bases que establezcamos aquí".

Surgió otra corriente que se manifestó a través de la propia Comisión redactora, pues creyeron que el Derecho de Propiedad debía compaginar con el trabajo de la tierra, así se entiende por la manifestación que hicieron los integrantes de dicha Comisión, al señalar que: "sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos, lo único que puede hacerse, es facilitar las condiciones para que puedan llegar a su propiedad todos los que tengan voluntad y aptitud para hacerlo". Pero en la Comisión y todo el Congreso Constituyente, campeaba la idea de consagrar el Derecho de Propiedad con una función social, que es en la parte del proyecto que fué aprobado sin discusión, al quedar en los siguientes términos "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación". La estructuración de este concepto que es base del artículo 27 Constitucional, a cuya luz e intención tuvo que interpretarse para estructurar las leyes secundarias, se fué imponiendo poco a poco aún contra las confusiones de la misma Comisión redactora que deseadó en un momento resolver el problema agrario al proponer "exterminar los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de expropiación. No será preciso para esto cargar a la Nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagaran por los mismos adquirentes reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía", pero posteriormente la necesidad de darles tierra a los pueblos necesitados de ellas y sin recursos para obtenerlas, comprometió en una forma alarmante la paz de la República, que la urgencia de dárselas no pudo supeditarse a que los campesinos necesitados pagaran por las tierras, ya que si bien era importante respetar la propiedad como garantía individual, era más importante realizarla como garantía social.

El nuevo concepto de propiedad con función social que se plasmó en el artículo 27 Constitucional, sujeta a las modalidades que dicte el interés público, hizo posible que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria no sólo como un derecho, sino más bien como una obligación de conservar y regular el uso adecuado de los recursos naturales, obligando a que se establecieran las formas jurídicas para evitar el acaparamiento e immoderado o indolente aprovechamiento de las tierras, lo que hizo posible la redistribución de la tierra rústica, con lo que se vió cristalizado el viejo ideal de Don José María Morelos, de que la misma estuviera en manos de muchos, en pequeñas parcelas que cultivaran personalmente; lo que trajo como consecuencia, que se proscribiera el latifundio y la mediana propiedad sufriera una vida transitoria, las extensiones de propiedad se limitarían, en tanto que se garantizó individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido; se fundó la afectación de tierras por causa de utilidad social y éstas se empezaron a repartir a los núcleos de población necesitados que carecían de tierras o no las tenían en suficiente cantidad.

Analizando las reformas que ha tenido el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son las siguientes:

La primera de ellas fué la que se hizo por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1932, por el que se reformó el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915 para enriquecer el artículo constitucional que se comenta. En efecto, con motivo de que los propietarios que habían sido afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos y aguas, abusaron de acudir ante los Tribunales en demanda de Amparo y Protección de la Justicia de la Unión en contra de dichas resoluciones, por lo que ante tal situación se reformó el artículo que se comenta para quedar en lo que ahora son las dos primeras partes de la fracción - XIV, en los siguientes términos:

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

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida". (31)

Quedaron incluidos en esta reforma todos los propietarios que se afectaran en un momento dado con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, estableciéndose allí mismo una garantía en favor del pequeño propietario declarando inafectables sus propiedades.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1934, se hizo la segunda reforma al artículo 27 Constitucional en la que se hicieron modificaciones al párrafo tercero y la fracción XI del artículo en cita.

En el párrafo tercero se introdujo el requisito a la pequeña propiedad, que debía ser agrícola y estar en explotación. La fracción XI se modificó en el sentido de crear una dependencia directa del Ejecutivo Federal que se encargaría de la aplicación de las leyes agrarias.

Posteriormente, ya estando vigente la reforma se creó el Departamento Agrario y fué modificado de nueva cuenta el texto del 27 Constitucional, previa aprobación de las Legislaturas de las Entidades Federativas, con objeto

(31) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de dar facultades al Ejecutivo de la Unión para resolver los conflictos por límites de tierra, con lo que fué adicionado el párrafo VII, quedando las reformas hechas, en los siguientes términos:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden 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.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..... En consecuencia, se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la Sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inembargadas, respetando la pequeña propiedad agrícola en explotación."

La fracción VII, quedó en los siguientes términos.

"Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pen -

dientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias". (32)

La fracción XI que se modificó, cambiando la organización de las autoridades agrarias, quedó en la siguiente forma:

FRACCION XI.- "Para los afectados de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

- a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.
- b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijan.
- c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos Locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.
- d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.
- e) Comisionados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos". (33).

(32) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(33) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la reforma efectuada se desprende, que se creó el Cuerpo Consultivo Agrario en sustitución de la Comisión Nacional Agraria. Las Comisiones Mixtas sustituyeron a las Comisiones Locales, pero la verdadera innovación que se introdujo fue la creación de la Dependencia directa del Ejecutivo Federal que se encargaría de la aplicación de las leyes agrarias, quedando bajo la responsabilidad inmediata y directa del Presidente de la República.

La fracción XII se reformó en cuanto a los procedimientos agrarios, para quedar en los siguientes términos:

FRACCION XII.- "Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los Gobernadores.

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

Cuando los Gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal". (34)

Por Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 - de diciembre de 1946 se adicionó la fracción X del artículo 27 Constitucional, - determinando la extensión mínima de que podía ser tenedor un individuo, quedando redactada de la siguiente forma:

(34) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos de la fracción XV de este artículo". (35)

La fracción XIV del 27 Constitucional se adicionó con un nuevo párrafo, por el que se trató de proteger el pequeño propietario, en los siguientes términos:

"Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación a los que se haya expedido, en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras, o aguas". (36)

Se implantó en esta reforma, la obligación del pequeño propietario de contar con el certificado de inafectabilidad como requisito indispensable para poder promover el juicio de amparo contra afectaciones de la pequeña propiedad.

La última reforma que sufrió el artículo constitucional sujeto a estudio, fué la introducida bajo el Gobierno del Licenciado Luis Echeverría, por Decreto que se publicó en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1976 por lo que se modificó el párrafo tercero del mismo, quedando redactado en la forma siguiente:

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

(35) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(36) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

D).- DIVERSAS CLASIFICACIONES DE ESTE EN MATERIA AGRARIA.

Los certificados de inafectabilidad se clasifican, en términos de lo que dispone el artículo 256 de la Ley Federal de Reforma Agraria en: Agrícolas, Ganaderos y Agropecuarios.

El certificado agrícola, surgió según lo expresa el Dr. Lucio Mendigta, en virtud de que la reforma agraria era una amenaza constante en contra de la grande y de la mediana propiedad, por ello los latifundistas y en general los terratenientes no se aventuraban a realizar grandes inversiones agrícolas, temiendo que una vez realizadas, se vieran privados de parte de sus propiedades; en las que se pudiera incluir aquella parte en la que pretendieran realizar alguna inversión, por ello se sintió la necesidad de que el pequeño propietario supiera con certeza, cual porción de sus propiedades sería respetada, y en consecuencia, pudieran dedicarse a explotarla con toda confianza, al igual que los terratenientes supieran que podrían ser afectados y solo respetárseles las tierras equivalentes a la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Con motivo de lo anterior, en el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, expedido el 22 de marzo de 1934, se reguló por primera vez el certificado de inafectabilidad agrícola, sin que se le diera tal denominación, sino que en esa época se llamó declaratoria de inafectabilidad.

Las declaratorias de inafectabilidad fueron incluidas en la Legislación Agraria para ser otorgadas a propietarios de predios afectables, que desearan fuera señalada dentro de su propiedad la superficie de terreno que sería declarada inafectable.

En el Código Agrario de 1940, en términos del artículo 59 de dicho ordenamiento, se siguieron conservando las declaratorias de inafectabilidad en la misma forma que habían sido reguladas por el Código de 1934, es decir, éstas se otorgaban a propietarios de predios afectables, que ejercieran el derecho de localización en su predio, de la superficie inafectable.

Al hacerse una revisión de la Legislación Agraria, el 27 de abril de 1943, se publicó el nuevo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, cuya vigencia duró hasta 1971, año en que se publicó la Ley Federal de Reforma Agraria, actualmente en vigencia.

En el código que se comenta, se contemplaron ya los certificados de inafectabilidad agrícola con esa denominación, además, se contempló la posibilidad de otorgarlos a propietarios de predios afectables y a propietarios de predios que por sus características fueran inafectables.

En efecto, en términos del artículo 292 del ordenamiento citado, - previa solicitud que presentaron los propietarios de predios afectables ante la Comisión Agraria Mixta respectiva, y que pretendieran se localizara dentro de - su predio la superficie que se considerara inafectable, una vez realizada dicha localización, se les podía expedir el certificado de inafectabilidad respectivo.

Tratándose de propietarios de predios inafectables o de predios que hubieran quedado reducidos a los límites de la pequeña propiedad, a éstos - también se les podía expedir certificado de inafectabilidad agrícola.

Actualmente, el certificado en análisis, en términos de lo que dispone el artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se otorga a propietarios de predios dedicados a la agricultura y que no rebasen las superficies siguientes:

I.- Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de conformidad con las equivalencias que se señalan en el artículo 250.

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

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

También puede otorgarse certificado de inafectabilidad agrícola, a propietarios de fincas afectables que deseen se localice dentro de las mismas, la superficie que deba considerarse inafectable.

Por lo que respecta al CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD GANADERO, - es el que se otorga a propietarios de predios en explotación, que sean bastantes para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente - en ganado menor, dedicados a la cría, engorda o reproducción del ganado.

El artículo 70. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, abundando sobre la clase de tierras dedicadas a la ganadería, señala que deben ser tierras de agostadero o de monte bajo no susceptibles de cultivo, dedicadas a la cría o engorda de ganado y que correspondan 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.

El certificado de inafectabilidad ganadero, fué creado en el año de 1937, al ser expedido por el Ejecutivo Federal el decreto de 30 de agosto de ese año, por el que se adicionó el Código Agrario de 1934, vigente en esa época.

El Ejecutivo Federal, como se desprende de los considerandos del decreto arriba señalado, pretendiendo conservar e incrementar la riqueza ganadera como parte de la riqueza pública y como fuente de producción que al ensancharse permitiera a las clases populares mejorar sus condiciones de vida.

Se trató de rodear a la ganadería mexicana de condiciones que le permitieran aprovechar la demanda extranjera para exportar, sin que ello implicara propiciar el encarecimiento de sus productos en los mercados nacionales, ni la des-población de las fincas destinadas a la ganadería.

También se pretendió propiciar la multiplicación de las unidades pecuarias en el país poblándolas de todas las especies susceptibles de ventajosa producción cuyas proporciones no bajaran del límite que les permitiera ser costables.

Se estimó que la ganadería era un derivado y un complemento de la agricultura, por lo que la existencia del ganado presuponia la seguridad de contar con terrenos pastales suficientes, que produjeran espontáneamente los forrajes o que requirieran de irrigación y cultivo para producirlos.

Se tomó en cuenta que las negociaciones ganaderas requerían de seguridad y que un ciclo de veinticinco años era bastante para recuperar el capital que los propietarios invirtieran en sus negociaciones y que sus pastales deberían formar parte de la negociación, ya que de otro modo resultaría imposible realizar toda explotación ganadera.

Se trató también de estimular el desarrollo de la industria ganadera, procurando que las grandes extensiones del país que no eran aprovechadas ni en la agricultura ni en la ganadería que se encontraban en las costas, en las fronteras y otras regiones, fueran precisamente explotadas en la crianza o engorda de ganado.

Al ser adicionado el Código Agrario de 1934 con un artículo 52 BIS, se contempló por primera vez la posibilidad de expedir declaratorias de inafectabilidad durante un periodo de veinticinco años, a las extensiones de tierra necesarias para el funcionamiento de negociaciones ganaderas que tuvieran un pie no inferior a quinientas cabezas de ganado mayor si no eran lecheras y de trescientas

tas si lo eran, o su equivalente en ganado menor, siempre que terrenos y llenos pertenecieran al mismo propietario con la antigüedad que se señalara en el reglamento, y también que los terrenos se encontraran en zonas donde hubieran quedado totalmente satisfechas las necesidades de los núcleos de población.

En el Código Agrario de 1940, se cambió la denominación de declaratorias de inafectabilidad, llamándolas concesiones de inafectabilidad ganadera, cuyo objeto era también proteger a las negociaciones ganaderas, y que se podían expedir por el Ejecutivo Federal, a petición de parte, a los propietarios de negociaciones ganaderas que tuvieran un pie no inferior de quinientas cabezas de ganado mayor, si no eran lecheras, o de trescientas si lo eran, o bien su equivalente en ganado menor, siempre que terrenos y llenos pertenecieran a la negociación con una antigüedad mínima de seis meses a la fecha de la solicitud y que el negocio principal fuera la explotación ganadera.

En el Código Agrario de 1942, en términos del artículo 115 del mismo, se siguieron conservando las concesiones de inafectabilidad ganadera para ser otorgadas a los propietarios de negociaciones ganaderas, reduciéndose el número de cabezas de ganado mayor con que debían contar como pie de cría, que fue de quinientas a doscientas, o bien su equivalente en ganado menor.

También se dispuso que se podían otorgar concesiones de inafectabilidad ganadera a negociaciones que pertenecieran a distintas personas, con la condición que dentro de los seis meses siguientes a su otorgamiento, los terrenos y llenos pasaran al dominio de una sola

persona moral o física.

En términos del artículo 118 del ordenamiento citado, se establecieron como obligaciones de los concesionarios, cumplir con las disposiciones que dictara la Secretaría de Agricultura y Ganadería sobre experimentación de ganado y forrajes; a cooperar para la instalación y funcionamiento de estaciones pluviométricas; a entregar anualmente un porcentaje de los pies de cría de ganado para que el Departamento Agrario los distribuyera entre los ejidatarios, según el tiempo que estuviera de establecida la negociación ganadera y a ejecutar las obras y hacer las inversiones necesarias para mantener e incrementar su industria.

Al ser publicada la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cayeron en desuso las concesiones de inafectabilidad para las negociaciones ganaderas, contemplándose la posibilidad de otorgar certificados de inafectabilidad ganadera, en términos de lo que dispone el artículo 260 de la ley citada, a los propietarios de los predios destinados a la ganadería, cuya superficie no rebase la extensión necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en base a los coeficientes de agostadero determina por el reglamento.

Los predios ganaderos que se encuentren amparados con certificado de inafectabilidad se siguen considerando inafectables en términos de lo que dispone el artículo 260 de la ley, siempre que sean mejorados en calidad por sus propietarios y aumentados en su capacidad productiva, cubriendo por tal motivo los requisitos exigidos por el ar

tículo 256 del ordenamiento legal citado.

Por lo que se refiere al CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD -- AGROPECUARIO, cabe señalar que éste surgió en la legislación agraria al ser publicada la ley de la materia en 1974, como una disposición novedosa para proteger a las negociaciones que combinen la producción de plantas -- forrajeras y la ganadería.

Al respecto, el artículo 258 de la ley, señala que este documento se otorga a unidades en que se realicen, en el mismo predio, actividades agrícolas con propósito de comercialización y actividades ganaderas, una vez fijada la extensión agrícola y la proporción de la extensión ganadera en tierras de agostadero, y en su conjunto no deben exceder de las superficies que señala como inafectables el artículo 249 del ordenamiento citado.

Se dispone en el artículo primero del Reglamento para la Expedición de Certificados de Inafectabilidad Agropecuaria, que los propietarios de predios amparados con certificado de inafectabilidad ganadera, -- son los que pueden solicitar la expedición del certificado arriba citado, siempre y cuando las condiciones del terreno le permitan destinar una parte del mismo al cultivo de plantas forrajeras para el sostenimiento del ganado de la finca.

También pueden solicitar la expedición del certificado de -- inafectabilidad agropecuario, los propietarios de predios agrícolas y ganaderos que no cuenten con el respectivo certificado de inafectabilidad, -- conforme se dispone en el artículo tercero del reglamento citado, debiendo cubrir en su caso, los requisitos señalados por el artículo segundo -- del mismo ordenamiento.

E) UTILIDAD PÚBLICA Y SOCIAL DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. EN EL AGRO MEXICANO.

Para tratar de explicar la utilidad pública y social que derivan del certificado de inafectabilidad, se debe acudir antes a la enciclopedia para tratar de tomar una definición adecuada.

La Enciclopedia Omeba señala al respecto lo siguiente: "Noción.-- El término "utilidad" está referido a la calidad que tienen los bienes que los hace aptos para satisfacer necesidades. Y si tal aptitud está dirigida a la comunidad, define una acepción específica, cuya significación se expresa con la adición del adjetivo "pública".

Dado el carácter evolutivo, contingente y eventual de la noción de utilidad pública, la mayoría de los autores, entienden que no es susceptible de definición. Sin embargo, algunos autores lo han intentado; así, Fraga vincula la naturaleza de la utilidad pública a la de atribución estatal.

Balsa, afirmando que se trata de concepto relativo, variable, sujeto a las condiciones económicas, políticas y sociales, dice que prescindiéndose de toda definición, deba dejarse que el legislador determina la utilidad pública mediante el examen de una compleja cuestión circunstancial.

La noción de utilidad pública comprende el provecho, comodidad y progreso de la comunidad, aquello que satisface una necesidad generalmente sentida, por las conveniencias del mayor número. (45)

(45) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Vol. XXVI, TASA-ZONA, Anasco, S.A. Editores Libreros, Buenos Aires, Argentina. 1968. Pág. 598.

Carrugno, citado por el doctor Lucio Mendieta y Nuñez, señala que "una definición rigurosa del concepto de utilidad pública, no ha sido ni siquiera elaborada por la doctrina; la mayor parte de los escritores se han contentado con decir que es de utilidad pública todo lo que represente ventaja para el interés público; por lo cual una empresa responderá a tal condición sólo cuando satisfaga una necesidad de la comunidad". (46)

La Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, en la fracción VII del artículo primero señala que:

Artículo 1o.- "Se consideran causas de utilidad pública".

Fracción VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación".

La utilidad pública del certificado de inafectabilidad, surge con motivo de la aplicación del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al ser elevada a garantía individual el respeto a la pequeña propiedad, dado que al entrar en vigor nuestra Carta Magna se hizo objeto de especial protección la pequeña propiedad, siendo este respecto el único límite que se opone a las acciones dotatoria y restitutoria, — por lo que en concepto del Constituyente, la vida de la institución antes citada, se hizo tan importante o más que la distribución de tierras entre los núcleos de población que necesitaban de ellas. (47)

(46) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. El Sistema Agrario Constitucional, Quinta Edición, corregida, aumentada y puesta al día, Editorial Porrúa, S.A. México 1960. Pág. 110.

(47) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. El Problema Agrario de México, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1965. Pág. 189.

Con base en lo anterior, estimamos que la utilidad pública que deriva de un certificado de inafectabilidad, consiste en que el Estado al pretender dar debido cumplimiento al artículo 27 Constitucional, en el que se ordena la protección y desarrollo de la pequeña propiedad, expide en favor de las tierras consideradas pequeña propiedad y de los individuos o sociedades legalmente constituidas el certificado de inafectabilidad, con objeto de protegerlas de las acciones dotatoria o restitutoria o de afectaciones, intentadas por núcleos de población necesitados, o bien por las propias autoridades, para el efecto de que el pequeño propietario, pueda más confiadamente, dedicarse a la explotación de su predio, logrando, consecuentemente una mejor producción del predio que posee, que vá a redundar en beneficio de nuestro país.

Respecto de la utilidad social que deriva de un certificado de inafectabilidad, la Enciclopedia Omsba, señala que: "sayagués Laso sostiene que no es necesario sustituir la expresión "utilidad pública" por la de "interés general" o la del "interés social", o cualquier otra análoga, porque aquella comprende todas las situaciones que pretendía incluir en éstas, de acuerdo a los nuevos requerimientos sociales, culturales, etc.

Incluso la "utilidad social" está comprendida en el concepto de "utilidad pública". Tal es lo que afirma Real al referirse a casos de la expropiación, fundada en el criterio de "necesidad o utilidad públicas", establecido por el artículo 32 de la Constitución del Uruguay, en los que se perseguía la finalidad de resolver la situación de ciertos núcleos sociales desamparados".

(48)

(48) ENCICLOPEDIA OMSBA. Pág. 602.

Don Lucio Mendieta y Núñez nos señala al respecto "Una teoría llamada de la utilidad social es la que domina en el momento actual de la ciencia; la propiedad individual es la mejor manera, hasta ahora de utilizar las riquezas naturales, y tal utilización no solamente redundaría en beneficio del propietario, sino en beneficio de toda la colectividad, porque ésta necesita de ella para subsistir. Sin el estímulo que significa para el hombre la propiedad individual, muchos elementos naturales quedarían desaprovechados." (49)

La Ley fundamental, nos señala la doctora Martha Chávez, establece una protección en contra de afectaciones ilegales por causa de utilidad social en favor de la auténtica pequeña propiedad que se encuentra dentro de las condiciones y términos que la misma señala; y la Ley Agraria también es congruente porque establece sanciones no sólo para quienes durante el trámite de un expediente propongan la afectación de superficies legalmente inafectables, sino también para quienes ejecuten resoluciones presidenciales que ilegalmente afecten dichas auténticas pequeñas propiedades. (50)

La utilidad social derivada del certificado de inafectabilidad, se refiere a que la autoridad pública, tratando de proteger a una determinada clase social, en este caso a los pequeños propietarios, dedicados a producir satisfactorios con motivo de la explotación de la tierra que poseen, les expide un certificado de inafectabilidad para dejarlos a salvo de cualquier afectación legalmente intentada.

(49) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Ob. Cit. Pág. 186.

(50) CHAVEZ PADRON MARTHA. El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, - S.A. México 1977. Pág. 319, 320.

El certificado de inafectabilidad es un punto terminal y culminante de un procedimiento administrativo, por medio del cual el Titular de la Reforma Agraria, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 259 de la Ley de la Materia, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación al 17 de enero de 1984, declara en el documento en estudio, que determinada propiedad rural agrícola o ganadera, en explotación, ostenta las calidades señaladas por la fracción XV del artículo 27 de nuestra Carta Magna, convirtiéndose de esta forma en un requisito indispensable para que el pequeño propietario esté en condiciones de ejercer la Acción Constitucional, asimismo es un requisito condicionante de la procedencia del Juicio de Garantías.

Los detractores de la reforma a la fracción XV del artículo 27 - - Constitucional, publicada en el Diario Oficial el 12 de febrero de 1947, sostienen que la fracción citada, establece el respeto de las distintas especies de pequeña propiedad inafectable y por tanto el certificado de inafectabilidad no es un documento sino que para interponer recurso de Amparo.

Debemos señalar que las manifestaciones emanadas contra el criterio que sostiene que la tenencia del certificado de inafectabilidad, es requisito condicionante de la ejercitabilidad de la acción constitucional y de la procedencia del Juicio de Amparo, en materia agraria, se han hecho desde el punto de vista impropio, en razón de que no toman en consideración la naturaleza misma del Juicio de Garantías, que es también una necesidad constitucional consagrada en el artículo 27 de nuestra Carta Fundamental.

Se debe también afirmar, que la reforma de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, surgió de la impotencia de poner freno al abuso del Juicio de Amparo en contra de resoluciones presidenciales dotatorias de tierras y aguas a los pueblos necesitados, dando origen a la prohibición absoluta que -

se encuentra plasmada en el primer párrafo de la fracción XIV del numeral constitucional citado. Al adicionar el legislador el párrafo tercero a la fracción señalada, buscó una solución intermedia que no contrariara la prohibición señalada en el primer párrafo, lo que mediatizó la garantía individual que consagra el artículo 14 Constitucional, concediendo el derecho de promover el juicio de amparo, sólo a propietarios o poseedores a los que se haya expedido o en lo futuro se expida Certificado de Inafectabilidad.

Los detractores de la reforma de 1947, pretenden hacer valer que entre las fracciones XIV y XV del artículo 27 de la Constitución existe contradicción, situación que en realidad no existe, porque efectivamente no la puede haber entre una garantía individual y una social. Ahora bien, la garantía individual consagrada en la fracción XV, aparenta conceder el derecho de amparo a los pequeños propietarios por estar en los supuestos del artículo 14 Constitucional, y la garantía social, que se contempla en el párrafo tercero de la fracción XIV, limita la concesión del amparo a los pequeños propietarios que cuentan con Certificado de Inafectabilidad.

De lo antes señalado, creemos que la exigencia prevista por el párrafo tercero de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, que condiciona la ejercitabilidad de la acción respectiva y la procedencia del juicio de garantías a la tenencia del Certificado de Inafectabilidad, no es en sí una injusticia, ni es antijurídica.

El Certificado de Inafectabilidad solo puede otorgarse a los propietarios cuyos predios tengan una superficie que no rebase el máximo establecido en la fracción XV del artículo 27 Constitucional, por lo tanto, no existe la posibilidad de expedir a un mismo propietario tantos certificados como predios de cien hectáreas o sus equivalentes tengan en propiedad o posesión, ya que como señala Don Lucio Mandieta y Núñez: "bien pronto surgirán acaparadores de tierras defendidas en ese documento, en perjuicio de los campesinos solicitantes de eji-

dos, que verán sus peticiones bloqueadas por una serie de pequeñas propiedades que no son de pequeños propietarios".

Finalmente, podemos concluir que el Certificado de Inafectabilidad da protección a los pequeños propietarios que lo detentan, creando además un clima de tranquilidad y progreso en el campo, en virtud de que el capital tanto del pequeño propietario o de la banca oficial o nacionalizada, se derrama bienhechamente creando riqueza y progreso en el campo.

CAPITULO III
NATURALEZA JURIDICA DEL
CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD

a) ANTECEDENTES Y CONCEPTO.

Antes del estallamiento del movimiento revolucionario del 20 de -- noviembre de 1910, se expidieron decretos, proclamas y planes en los que los -- jefes revolucionarios trataron de dar solución al problema agrario de México.

En el Plan de San Luis Potosí, emitido por Don Francisco I Madero -- el 5 de octubre de 1910 se trató de restituir las tierras de que habían sido -- despojados numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, por acuer- do de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República, -- como expresamente se dispuso en el artículo 3o. de dicho plan. (51).

Al levantarse Don Emiliano Zapata en contra de Don Francisco I. -- Madero, al no haber dado éste debido cumplimiento al Plan de San Luis Potosí, -- emitió el Plan de Ayala de 23 de noviembre de 1910. (52)

En el artículo 6o. del Plan de Ayala, se trató también de restituir a los pueblos o ciudadanos que tuvieran los títulos correspondientes de las pro- piedades de que habían sido despojados, ordenándose entrar en posesión de esos -- bienes inmuebles desde luego. Se dió oportunidad a los sujetos que se conside- raran con derecho a los terrenos que tomaran en posesión los pueblos o ciudada- nos, de deducirlo ante los tribunales especiales que habrían de establecerse al triunfo de la Revolución. (53)

(51) LEMUS GARCIA RAUL, Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica) Segunda Edición, Editorial Limusa, México D.F., Pág. 271.

(52) LEMUS GARCIA RAUL, Ob. Cit. Pág. 281, 282.

(53) LEMUS GARCIA RAUL, Ob. Cit. Pág. 283, 284.

Al emitir el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana, el decreto en el que se declara subsistente el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, se trató de dar también solución al problema de la tenencia de la tierra, por lo que en el artículo 2o. de dicho decreto expresamente se dispuso que el encargado del Poder Ejecutivo expediría y pondría en vigor, entre otras, leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados.

En la Ley de 6 de enero de 1915, por primera vez se regula la repartición de tierras en beneficio de los muchos necesitados o despojados de ellas, como se desprende de la exposición de motivos de la referida Ley, sin impartir si las tierras habían pertenecido a las comunidades o a los particulares. En el artículo 4o. de este ordenamiento se crearon las autoridades agrarias que tendrían a su cargo la aplicación del mismo, las cuales se mencionan a continuación:

- a) Una Comisión Nacional Agraria;
- b) Una Comisión Local Agraria por cada Estado o territorio de la República; y
- c) Los Comités particulares ejecutivos que en cada Estado fueran necesarios.

Asimismo, la referida ley en su artículo 10o. contempla el caso en que los particulares afectados, inconformes con la restitución hecha a un pueblo, reclamaren judicialmente la reivindicación de su propiedad y obtuvieran resolución a su favor, la sentencia sólo les daba el derecho a obtener del Estado la indemnización correspondiente.

El General Francisco Villa en la ciudad de León, Guanajuato, expidió el 24 de mayo de 1915 una Ley Agraria, sintiendo ser jefe de fuerzas revolucionarias, por lo tanto, con facultades para expedir leyes.

En esta ley, en la misma forma que las anteriores, trató de solucionar el problema agrario, por lo que en el artículo 1o se dispuso que los gobiernos de los estados procederían a fijar la superficie máxima de tierra, que podría ser poseída por un sólo dueño, sin que nadie, en lo sucesivo, pudiera poseer, ni adquirir tierras en extensión mayor de la que se fijara.

Se declaró en el artículo 5o de la citada ley, de utilidad pública la expropiación de los terrenos necesarios para fundar poblados en los lugares en los que se hubiera congregado o llegara a congregarse permanentemente un número tal de familias que fuere conveniente, a juicio del gobierno local, la creación de un pueblo.

Aunque la ley citada no tuvo vigencia, es de importancia para el presente estudio, dado que se intentó en la misma determinar las extensiones de tierras que podrían considerarse como pequeña propiedad.

Al triunfo de la Revolución Constitucionalista, se convocó el 14 de septiembre de 1916 a un Congreso Constituyente, dando cumplimiento a uno de los postulados medulares del movimiento constitucionalista: Restituir el régimen constitucional quebrantado por el gobierno ilegítimo de Victoriano Huerta.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo, Don Venustiano Carranza, envió un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, a un Congreso Constituyente, que formalmente quedó instalado el 1o de diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro. (54)

De la iniciativa enviada por Don Venustiano Carranza, se tomaron algunos párrafos que se consideraron importantes para la estructura del artículo 27 Constitucional, de lo que resultó un artículo esencialmente nuevo

(54) LEMUS, GARCIA PAUL. Ob. Cit. Págs. 319, 320.

vo, con principios que han servido básicamente para orientar los programas de reforma agraria de la Revolución Mexicana al establecerse en el texto constitucional las garantías sociales en favor de campesinos, siendo nuestro país - el primero en consagrar en su Carta Fundamental los derechos sociales en favor de los intereses campesinos.

En el texto original del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución elaborada, en términos generales se dispuso el respeto y desarrollo de la pequeña propiedad, dando facultades al Estado para afectar la propiedad privada, con la sola excepción de respetar la pequeña propiedad agrícola en explotación, para hacer efectivo el derecho dotatorio de tierras y - - agua que establece la propia disposición en favor de los núcleos de población necesitados. Esta disposición originó un fenómeno social que transformó el tradicional concepto del derecho real de propiedad, dejando de ser un derecho absoluto e intangible para convertirlo en una función social que promueva el bien común. (55)

Se reserva al Estado el dominio y propiedad originaria de las tierras, otorgándose a los particulares solamente el dominio útil, con la - - obligación de aprovecharlo sistemáticamente por la utilidad que reporta a la colectividad. Se reconoció y reguló la propiedad privada como un derecho subjetivo, supeditado al interés social.

Aunque en el artículo 27 Constitucional, no se señaló expresamente las autoridades que se encargarían de la aplicación de las disposiciones agrarias en él establecidas, se siguieron considerando como tales, las - - creadas por el Decreto del 6 de enero de 1915.

(55) LEMUS GARCIA RAUL, Ob. Cit. P&g. 328.

Para la expedición de la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, se utilizó la experiencia obtenida de la expedición de Circulares por la Comisión Nacional Agraria, que por ser casuistas, resultaron con frecuencia contradictorias, por lo que se expidió un ordenamiento legal que respondiera a un plan sistemático jurídico.

Los lineamientos contenidos en el artículo 27 Constitucional debían ponerse en juego con la dinámica social y crearse la legislación secundaria respectiva, misma que respetando los principios establecidos, llegara a los detalles de la Reforma Agraria, acordes con las necesidades nacionales del momento, y en consecuencia sus acciones, procedimientos e instituciones resultaren eficaces. (55)

En el artículo 20 de la ley expedida, se contemplaron las mismas autoridades agrarias que se establecieron en la Ley de 6 de enero de 1915, es decir: Una Comisión Nacional Agraria; Una Comisión Local Agraria en cada capital de Estado o Territorio Federal y una en el Distrito Federal, y un Comité Particular Ejecutivo en cada cabecera de municipalidad y en cada poblado en que así lo determine la Comisión Local respectiva, eliminándose como autoridades Agrarias a los jefes militares. Se facultó en el artículo 21 de la ley a la Comisión Nacional Agraria para proponer resoluciones definitivas al Ejecutivo de la Unión.

Asimismo, la Comisión Nacional Agraria quedó facultada para determinar en los incidentes por reclasaciones de poseedores anteriores que se consideraran afectados por solicitudes de dotación y por resoluciones definitivas del Ejecutivo Federal, como expresamente se dispuso en la fracción g) del artículo 22 de la Ley que se analiza.

(56) CHAVEZ PADRON MARTHA. Ob. Cit. Pág. 332.

El decreto de 22 de noviembre de 1921 que abrogó a la ley de Ejidos, declara que la Ley de 6 de enero de 1915 había sido elevada al rango de Ley Constitucional en su texto original, en cuya virtud la nueva legislación debía restituir el procedimiento ejecutivo de las resoluciones provisionales en materia dotataria o restitutoria.

Por medio de este decreto se facultó al Ejecutivo Federal para reorganizar el funcionamiento de las autoridades agrarias. Fijó las bases para regular diversos procedimientos agrarios y creó la Procuraduría de Pueblos, dependiente de la Comisión Nacional Agraria. Este decreto constituye un nuevo avance en el proceso de perfeccionamiento de la Legislación Agraria, dando origen a la expedición del Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922.

Con fundamento en el artículo 30 de las Bases Agrarias contenidas en el Decreto de 22 de noviembre de 1921, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922, tratando de superar las deficiencias de la Ley de Ejidos de 1920.

En cuanto a las autoridades agrarias, se siguió respetando a las que fueron creadas por la Ley de 6 de enero de 1915. Se dispuso en la fracción II del artículo 50 del Reglamento citado, la improcedencia de las restituciones de ejidos cuando se acreditara que las tierras reclamadas no excedieran de cincuenta hectáreas y hubieran sido poseídas a nombre propio y a título de dominio por más de diez años, procediendo únicamente la restitución a las comunidades sobre el excedente de dichas tierras.

Por primera vez, por exclusión, se fijó en la Legislación la extensión de la pequeña propiedad, como se dispuso expresamente en el artículo 14 del Reglamento que se analiza, pero en la fracción IV del artículo citado, se estableció la obligación de los propietarios de las unidades que por su naturaleza representaran una unidad agrícola industrial en explota—

ción de ceder una superficie igual a la que les correspondía entregar en terrenos de buena calidad y en lugar lo más inmediato posible.

Se ordenó en el artículo 15 del Reglamento que se analiza, que en todo caso en que se tomaran terrenos para dotación de ejidos, se respetaría al propietario del predio afectado, la superficie señalada por las fracciones I, II y III del artículo 14, quedando sujeta a las modificaciones señaladas en el artículo 17, es decir, en caso de que en las inmediaciones de algún núcleo de población con derecho a solicitar ejidos no existieran más que las propiedades a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 14, las propiedades afectadas se deberían reducir a la mitad.

En términos del artículo 18 fracción III del Reglamento, también quedaron libres de afectación las plantaciones de café, cacao, vainilla, hule y otras similares.

Se dió oportunidad a los propietarios de fincas afectadas, en términos del artículo 19, de levantar la cosecha que a ellos correspondía, a criterio de la Comisión Nacional o Local Agraria, según procediera.

En caso de que los predios se encontraran aprovechados con cultivos cíclicos, los propietarios de los mismos podían ceder, a cambio, una superficie igual a la que les correspondía entregar en terrenos de la misma calidad, siempre que la distancia entre los terrenos y el pueblo que debía recibirlos, no fuera mayor de cinco kilómetros.

Al hacerse necesario distribuir más justamente la tierra en manos de muchos, y de realizar la Reforma Agraria en sus primeros pasos, y acorde con el desenvolvimiento del País la Legislación Agraria crecía y se perfeccionaba a ritmo acelerado. Al tener el Reglamento Agrario de 1922 cinco años

de vigencia, se sintió nuevamente la necesidad de codificar otros aspectos del problema agrario y tratar de resolverlos.

Con fecha 23 de abril de 1927, se expidió la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas en la que se trató de armonizar leyes, reglamentos y circulares, vigentes en esa época; se trató de estructurar el procedimiento agrario, como un verdadero juicio entre las autoridades agrarias, en el que se debían cumplir las formalidades esenciales del procedimiento que se consagraron en el artículo 14 Constitucional. (57)

Con demasiada frecuencia, los presuntos afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias, habían promovido juicios de amparo, obstaculizando la aplicación de la legislación agraria, por lo que al elaborarse esta Ley se buscó estructurar un procedimiento que fuera inmune al juicio Constitucional.

En la Ley que se analiza, se siguió respetando la jerarquía de las autoridades agrarias, de la misma forma que las había creado la Ley de 6 de enero de 1915, en términos de lo dispuesto por el artículo 4o de la Ley citada.

En el Título Octavo de la Ley, se cambió el concepto de la pequeña propiedad, que por exclusión se estableció en el Reglamento Agrario de 1922, en virtud de que se dispuso que una extensión no mayor de 150 hectáreas de tierra de cualquier clase, considerada pequeña propiedad debía exceptuarse de cualquier afectación, o bien la extensión equivalente a cincuenta parcelas de dotación individual. Con fecha 21 de marzo de 1929, durante el período presidencial de Don Emilio Portes Gil se expidió la Ley que refunde en la de Dotación y Restituciones de Tierras y Aguas las reformas y adiciones de la misma, contenidas en el Decreto de 17 de enero de 1929.

(57) CHAVEZ PADRON MARTHA, Ob. Cit. Pág. 341, 342.

Se siguió respetando la jerarquía de las autoridades agrarias, conforme habían sido creadas por la Ley de 6 de enero de 1915.

En términos del Capítulo V, artículo 25 y 26 se amplió el criterio para determinar las superficies consideradas pequeña propiedad, al disponer que no sería afectable una superficie de 150 hectáreas en terrenos de riego o humedad o sus equivalentes.

Debe hacerse notar que en esta ley, la pequeña propiedad tuvo un trato anticonstitucional en su determinación, como señala la doctora Martha Chávez Padrón, al disponer el artículo 27 de la misma, que las superficies exceptuadas de afectación, serían reducidas en un tercio, cuando dentro del radio de siete kilómetros no hubiera ninguna propiedad afectable, hecho que supaditó la existencia de la pequeña propiedad a las necesidades ejidales a satisfacer, lo que resultó contradictoria al espíritu del artículo 27 Constitucional, en el que se estableció el respeto, tanto para la pequeña propiedad como para la propiedad ejidal, sin condicionar una a la otra. (58)

En la exposición de motivos de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, Don Narciso Bassola señaló que lo que más retrasaba el reparto de tierras era la interposición de juicios de amparo promovidos constantemente por los propietarios afectados, juicios que generaban por defectos en el procedimiento. Por ello se trató de estructurar el juicio agrario con todas las formalidades señaladas por el artículo 14 Constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tratando de detener el rezago de asuntos pendientes de resolver, creó la teoría de la definitividad del acto, por la que se determinó que el juicio de amparo en materia

(58) MARTHA CHAVEZ PADRON. Ob. Cit. Pág. 346, 347.

agraria, no procedía, hasta en tanto no se agotara el recurso ordinario de defensa, señalado por el artículo 10 de la Ley de 8 de enero de 1915. Con este motivo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de 23 de diciembre de 1931 que modificó el numeral citado de la Ley invocada, dándose a los propietarios afectados por resolución dotatoria o restitutoria, únicamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les fuera pagada la indemnización correspondiente, pero ya sin opción de promover ningún juicio de garantías.

Dado que por el decreto de 23 de diciembre de 1931 se había modificado indirectamente la Constitución, con fecha 10 de enero de 1934, se expidió el decreto que modificó el artículo 27 Constitucional, como ya se analizó anteriormente, pero que es necesario retomar en ciertos aspectos para fines del presente estudio.

Con las reformas al artículo 27 Constitucional, se introdujo en la fracción tercera del mismo las condiciones de que la pequeña propiedad debía ser agrícola y estar en explotación, sin señalarse expresamente qué debía entenderse por cada concepto.

En la fracción XI del numeral citado se estructuró la magistratura agraria, creándose una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución. La dependencia creada fué el Departamento Agrario, mismo que estuvo bajo la adscripción del Presidente de la República; aunque no se dictó disposición reglamentaria alguna a ese respecto, dicha dependencia funcionó como una Secretaría de Estado, dado que también la ley reglamentaria lo consideró como tal. (59)

Con fecha 15 de enero de 1934, el Ejecutivo Federal a fin de poner acordes la organización de sus dependencias, con las reformas hechas al artículo 27 Constitucional, expidió un decreto por el que se creó el Departamento Agrario, dependiente directamente de él, departamento al que se facultó

(59) MENDOZETA Y NUÑEZ LUCID. Ob. Cit. Pág. 162.

para realizar el estudio, iniciativa y aplicación de las leyes agrarias, como se dispuso expresamente en el artículo 2o del decreto antes citado. (60)

En virtud de que la legislación Agraria requería de ser reunida, ordenada y codificada en un solo ordenamiento, se publicó el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 22 de marzo de 1934.

En cuanto a las autoridades agrarias, se dispuso en el Título Primero artículo 1o que se consideraban como tales al Presidente de la República; el Departamento Agrario; los Gobernadores de las Entidades Federativas; las Comisiones Agrarias Mixtas; los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales.

En el Título Tercero, Capítulo I, disposiciones generales en materia de dotación, artículo 34, se dispuso que las fincas, cuyos linderos fueran tocados por un radio de siete kilómetros, a partir del lugar más habitado del núcleo de población solicitante serían afectables. (61)

Por lo que respecta a la pequeña propiedad, se dispuso en el Capítulo V, artículo 50, que en todo caso de restitución se deberían respetar hasta ciento cincuenta hectáreas poseídas a nombre propio, a título de dominio y por más de diez años.

Por vía de dotación, en términos del artículo 51, se señalaron como inafectables las superficies que no excedieran de ciento cincuenta hectáreas en tierras de temporal, pero estos dos tipos de extensiones podían ser reducidas hasta cien y doscientas hectáreas respectivamente, en los casos en que no hubiera tierras suficientes para dotar a un núcleo de población. (62)

(60) FABILA MANUEL. Cinco Siglos de Legislación Agraria, (1493-1940) Tomo Primero SRA-CEHAM, México 1981, Pág. 573.

(61) FABILA MANUEL. Ob. Cit. Págs. 562, 563.

(62) FABILA MANUEL. Ob. Cit. Pág. 578.

También se declararon como inafectables para efectos de dotación las superficies explotadas con cultivos valiosos como caña de azúcar, plátano, café, cacao y árboles frutales, así como las superficies sujetas a proceso de reforestación.

Se señalaron, también como inafectables, en términos del artículo 52 del Código que se analiza, las superficies ocupadas con plantaciones de alfalfa, maguey y otros agaves industriales, y las extensiones que no excedieran de trescientas hectáreas ocupadas con plantaciones de plátano, café, cacao y árboles frutales, siempre que cumplieran con los requisitos señalados por el numeral arriba citado.

En el Código Agrario de 1934, es donde surge por primera vez el certificado de inafectabilidad, pero sin tal denominación, sino que se le llamó declaratoria de inafectabilidad.

En efecto, en el artículo 59, se dispuso que los propietarios de predios afectables, tenían el derecho de escoger la localización dentro de sus predios la superficie inafectable conforme a las fracciones I y II del artículo 51, es decir en tierras de riego y de temporal.

Los propietarios tenían obligación de presentar ante la Comisión Agraria de la Entidad Federativa correspondiente, una solicitud acompañada de un plano topográfico de conjunto de la propiedad afectable, en el que se debía localizar la pequeña propiedad y en caso de que tuviera que aplicarse la reducción prevista por la fracción II del artículo 51, debían señalar los propietarios, la superficie que en caso necesario debía segregarse de la superficie considerada como pequeña propiedad.

La Comisión Agraria Mixta respectiva, tenía obligación de emitir su dictámen, dentro de un término de treinta días, y remitirlo al Departamento

Agrario; dependencia que en caso de estimar fundado dicho dictamen, dentro del término también de treinta días, debía proponer al Presidente de la República, que se hiciera la declaratoria de inafectabilidad de la superficie escogida.

La declaratoria de inafectabilidad del Presidente de la República, se debía publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad respectiva, además, inscribirse en el Registro Agrario Nacional. (63)

Por decreto expedido el 10. de marzo de 1937, durante la gestión del General Lázaro Cárdenas, se adicionó al Código Agrario de 1934, con un artículo 52 Bis, creándose la inafectabilidad ganadera a petición de parte interesada.

Estas declaratorias de inafectabilidad por vía de dotación que podía expedir el Presidente de la República, podían ser otorgadas por un período de veinticinco años para el funcionamiento de negociaciones ganaderas que tuvieran un pie no inferior a quinientas cabezas de ganado mayor si no eran lechieras, y de trescientas si lo eran o su equivalente en ganado menor, condición a que los terrenos y llanos pertenecieran al mismo propietario con la antigüedad que se señalaría en el reglamento que habría de publicarse, además para que procediera la declaratoria respectiva, los terrenos debían encontrarse en zonas donde hubieran quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población, o bien existieran en un radio de sesenta kilómetros, terrenos suficientes para satisfacer las necesidades dotatorias. (64)

Con fecha 29 de octubre de 1940, se publicó en el Diario Oficial la exposición de motivos del segundo Código Agrario, expedido el 23 de septiembre de ese mismo año.

(63) FABILA MANUEL. Ob. Cit. Pág. 581.

(64) FABILA MANUEL. Ob. Cit. Pág. 633, 634.

En la exposición de motivos señalada, el Jefe del Ejecutivo Federal expresó que las experiencias recogidas en sus giras de Gobierno, pusieron de manifiesto la necesidad de reformar el Código para darle rapidez a la tramitación tanto de solicitudes agrarias, existentes en el Departamento Agrario, como las que se fueren presentando con motivo de las actividades que habrían de desplegarse en la resolución de la primera fase del problema agrario. La tendencia de las disposiciones respectivas fué permitir, donde hubiera tierras suficientes, se fincara una agricultura comercial en consonancia con las demandas económicas de la Nación.

El Código Agrario de 1940 refrendó los lineamientos generales del Código anterior, pero tuvo mejor orden técnica y se introdujeron algunos conceptos nuevos. En efecto, se distinguió en el Libro Primero entre autoridades y órganos agrarios, ya que en la exposición de motivos del código, se manifestó que los órganos agrarios no eran ejecutoras, como sucedía con el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas. Por tal motivo, se señalaron como autoridades agrarias al Presidente de la República; los Gobernadores de los Estados, Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal; el Jefe del Departamento Agrario; la Secretaría de Agricultura y Fomento; el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas como autoridades ejecutoras de las resoluciones agrarias.

Como autoridades para complementar y completar el funcionamiento de las autoridades arriba señaladas, se señalaron a los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados de Bienes Ejidales y Comunales.

Los órganos agrarios creados por el Código de 1940 fueron el — Cuerpo Consultivo Agrario; al Secretario General y Oficial Mayor y un Delegado por lo menos en cada Entidad Federativa, por lo que se señalaron como órganos para complementar y completar el funcionamiento de los órganos agrarios arriba citados las Comisiones Agrarias Mixtas; las Asambleas Generales de Ejidatarios;

los Consejos de Vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales; el Banco Nacional de Crédito Ejidal y las demás instituciones que fueron creadas para tal efecto. -
(65)

En el artículo 50 del Código citado, se dispuso que en caso de -
restitución, debían respetarse hasta cincuenta hectáreas de tierras con las -
aguas correspondientes, en su caso, cuando hubieran sido poseídas a nombre pro-
pio a título de dominio por más de diez años. (66)

Se conservó en este Código, como expresamente se señaló en el ar-
tículo 173 y siguientes el sistema de declarar inafectables determinadas tie-
rras en razón con su extensión y calidad o bien de su extensión y cultivo, o -
destino.

Se siguió respetando el derecho de los propietarios de predios -
afectables de localización y al de recoger sus frutos. Se incorporó al Código
la inafectabilidad ganadera, pero se consideraron afectables los predios que no
estuvieran amparados por concesión de inafectabilidad.

Con esta disposición del ordenamiento que se analiza, se inició
la idea de que una vez concedida la inafectabilidad, dichas tierras ganaderas -
no podían afectarse aún cuando aparecieran necesidades agrarias que satisfacer
dentro del radio de afectación.

Con fecha 30 de diciembre de 1942, se expidió el Tercer Código -
Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, publicado a su vez en el Diario Ofi-
cial de la Federación el 27 de abril de 1943. Este ordenamiento estuvo mejor -
estructurado que los anteriores, estando vigente hasta 1971, año en que se pu-
blicó la Ley Federal de Reforma Agraria.

{ 65 } CHAVEZ PADRON WARTHA. Ob. Cit. Pág. 356.
{ 66 } FABILA MANUEL. Ob. Cit. Pág. 710.

En el Libro Primero del Código en análisis, se distinguió a) las autoridades agrarias; b) órganos agrarios y c) órganos ejidales.

Se señaló en la exposición de motivos que la competencia del Departamento Agrario era la de resolver la generalidad de las funciones fundamentales de la acción administrativa en la materia, como eran las que creaban, modificaban o bien extinguían derechos agrarios.

A la Secretaría de Agricultura se le encomendaban las cuestiones meramente agrícolas.

Se distinguió a las autoridades que actuaban propiamente en nombre del Estado y las que restringidamente representaban a las Comunidades Ejidales, por lo que en el libro citado del código en análisis se señalaron las atribuciones de cada una de las autoridades y órganos citados.

Durante la vigencia de este código, de hecho, desde 1960, el Departamento Agrario estableció la no reelección de los Comisariados Ejidales, tratando de poner acordes este ordenamiento con el sistema democrático mexicano.

Las Asambleas Generales de Ejidatarios ya no tuvieron facultad para decidir sobre el disfrute de bienes ejidales ni privar de derechos.

El Cuerpo Consultivo Agrario únicamente tuvo facultades consultivas.

En cuanto a las autoridades agrarias, se dispuso en términos del artículo 33 del Código, que el Presidente de la República era la suprema autoridad agraria, sin que sus resoluciones pudieran ser modificadas.

En términos del artículo 105, se siguió respetando el derecho a los propietarios de predios afectables, de escoger la localización que dentro de sus predios debía tener la superficie inafectable.

En cuanto a las concesiones de inafectabilidad ganadera, se dispuso en el artículo 115 que éstas podrían otorgarse por veinticinco años a las explotaciones ganaderas, que tuvieran un pie de más de doscientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor; que los terrenos y llanos pertenecieran a la misma negociación, por lo menos con seis meses de anticipación a la fecha de la solicitud de la concesión. En caso de que los terrenos y llanos pertenecieran a distintas personas se podría otorgar concesión, siempre que en el término de seis meses contados a partir de la publicación del decreto-concesión respectivo, pasaran al dominio de una sola persona física o moral los terrenos y llanos. Que el objeto principal del negocio fuera la explotación ganadera y que los terrenos se encontraran en zonas donde hubieran quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población.

También se dispuso, que podrían otorgarse concesiones provisionales de inafectabilidad ganadera por un año a los propietarios de tierras que desearan establecer una explotación pecuaria, siempre que sus terrenos reunieran las condiciones de la fracción IV del numeral citado o que fueran excluidos de afectación mediante permuta, debiendo reunir para ello los requisitos de las fracciones II, III y IV del artículo 116, es decir, que al ser requerido por la autoridad agraria, el solicitante se obligara a entregar a su costa, tierras equivalentes en extensión y calidad a las tierras afectables; que las tierras que debía entregar se encontraran ubicadas dentro del radio de afectación del mismo y que la demarcación de las tierras que debía entregar en permuta se hiciera dentro de un plazo de treinta días, a partir de la fecha en que fuera notificado el solicitante por la autoridad respectiva a la procedencia de la permuta.

En el artículo 294 del Código se estableció en favor de los propietarios de predios que por su extensión fueran inafectables y los de aquellos que hubieran quedado reducidos a las extensiones inafectables, que se dedicaran a explotaciones agrícolas o ganaderas, el derecho de solicitar la expedición del certificado de inafectabilidad, debiendo presentar solicitud por escrito ante el delegado agrario en la entidad federativa correspondiente.

Con motivo de la reforma hecha al artículo 27 Constitucional en 1934, se había prohibido el juicio de amparo en materia agraria y en virtud de que hubo interpretaciones en el sentido de que dicha prohibición se refería a los grandes terratenientes que son los únicos que pueden ser afectados, dado que en el numeral citado se establece la no afectación de la pequeña propiedad. Este criterio resultó insostenible, porque de acuerdo con el principio de hermenéutica jurídica, que señala que donde la ley no distingue, el intérprete no puede distinguir y la improcedencia del amparo comprendía a los propietarios afectados en general, por tal motivo el Ejecutivo Federal, mediante Decreto — publicado el 31 de diciembre de 1946 reinstauró el juicio de garantías en materia agraria bajo determinadas condiciones.

Por el Decreto antes señalado, se adicionó la fracción XIV del artículo 27 Constitucional con un nuevo párrafo, por medio del cual se restituyó el juicio de amparo en beneficio de los propietarios de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se hubiera expedido o en lo futuro se les expidiera certificado de inafectabilidad, contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas. (67)

Con objeto de dar debido cumplimiento a las nuevas disposiciones del artículo 27 Constitucional y a las del Código Agrario de 1942, con fecha — 23 de septiembre de 1948 se expidió el Reglamento de Inafectabilidades Agrícolas y Ganaderas. En este reglamento se distinguieron las inafectabilidades —

permanentes, temporales y provisionales.

Como inafectabilidades permanentes se reconocieron a las destinadas a amparar predios con extensión no mayor de cien hectáreas de riego o su equivalente en otras clases, o bien la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Las inafectabilidades temporales fueron aquellas cuya vigencia se limitó a un determinado plazo.

Fueron consideradas inafectabilidades provisionales aquellas con duración de un año, concedidas a predios ganaderos que fueran a ponerse en explotación. Cumplida esta obligación dentro del plazo señalado, las inafectabilidades concedidas se convertían en permanentes tratándose de pequeñas propiedades, o bien se transformaban en temporales por veinticinco años en casos de predios que rebasaran los límites de la pequeña propiedad.

Se dispuso en el artículo 12 del Reglamento, que las inafectabilidades permanentes se concederían por medio de acuerdo presidencial, acreditándose con el certificado correspondiente. Las inafectabilidades restantes, es decir las temporales y provisionales se otorgarían por medio de decreto - concepción.

En la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada el 16 de marzo de 1971, se borró la diferencia que existía entre autoridades y órganos agrarios, contemplados en los dos códigos anteriores, señalándose únicamente a las autoridades, que se enumeraron en el artículo segundo.

Se siguió respetando la jerarquía del Presidente de la República como suprema autoridad agraria. El Cuerpo Consultivo Agrario fué el único órga

no que se conservó como tal.

Las Comisiones Agrarias Mixtas se convirtieron en órganos de primera instancia para dirimir asuntos interejidales, para descentralizar la justicia agraria y que los campesinos dirimieran sus controversias relativas a conflictos sobre posesión de las unidades de dotación y disfrute de los bienes de uso común; la suspensión provisional de derechos agrarios; nulidad de fraccionamientos; nulidad de fraccionamientos de bienes comunales así como la nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias en sus localidades, sin requerir trasladarse hasta las Oficinas Centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

En el Libro Tercero de la Ley, se estableció una serie de preferencias para el ejido, que se hicieron extensivas a las comunidades agrarias y a la pequeña propiedad de igual extensión a la unidad individual de dotación, como expresamente disponen los artículos 129 y 148 de la Ley.

En esta ley, novedosamente se creó un nuevo certificado de inafectabilidad, el agropecuario, que se puede otorgar a los propietarios de predios en que se realicen actividades agrícolas con propósitos de comercialización y actividades ganaderas.

También se dispone en la Ley, en términos del artículo 251, que para conservar la calidad de inafectables las propiedades agrícolas o ganaderas no deben permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos. Esta disposición resulta importante, porque aún en caso de estar protegida la pequeña propiedad por el certificado respectivo, resulta afectable previa la realización del procedimiento señalado por la ley, en caso de estar sin explotación por más de dos años consecutivos.

En la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, se contempla la expedición del certificado de inafectabilidad en sus diferentes modalidades, a petición de parte interesada en términos de los artículos 257, 258 y demás relativos.

CONCEPTO.

El Diccionario de Derecho Agrario (68), define al certificado de inafectabilidad, como el "documento que se expide a los propietarios de predios rústicos, como consecuencia del acuerdo que dicta el Presidente de la República declarando que un predio, agrícola o ganadero, está exento de contribuir a una dotación de ejidos, dada la extensión de sus tierras, y por el fin a que estan destinadas.

Los acuerdos presidenciales de inafectabilidad que dan lugar a los certificados, se expiden a petición de los propietarios de predios rústicos con extensión que no rebasa los límites de la propiedad inafectable, ya sea porque provengan de un latifundio que sufrió afectaciones agrarias hasta quedar reducido a pequeña propiedad, o porque su dueño lo adquirió desde su origen con superficie igual o menor al límite señalado por la misma."

El certificado de inafectabilidad se puede definir, desde nuestro punto de vista como un documento público expedido por la autoridad agraria competente en el ejercicio de sus funciones, que previa inscripción en el registro correspondiente, tiene como destino proteger a los predios agrícolas, ganaderos o agropecuarios en explotación y que no rebasen los límites señalados para la pequeña propiedad de cualquier tipo de afectación agraria, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por la ley.

(68) LINA ARROYO ANTONIO Y LUIS G. ALCEPREGA, Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México 1982, Págs. 100 y 101.

La naturaleza jurídica del certificado de inafectabilidad, deriva de que la pequeña propiedad existe en la realidad como una forma limitada de propiedad autorizada por la Ley y como situación jurídica concreta por el solo hecho de que reúne las características generales señaladas por la Constitución, independientemente de que dicha reunión de elementos haya sido declarada o no administrativamente por la autoridad agraria competente, es decir, de que se haya o no expedido el certificado de inafectabilidad, ya que éste es solo un elemento "ad probationem" de que un determinado predio rústico ha satisfecho los requisitos señalados por la Constitución para ser considerado como pequeña propiedad agrícola o ganadera, sin que de su expedición derive la creación o existencia de tal propiedad, este criterio lógicamente es aceptable dentro de la Doctrina del Derecho de propiedad en general, pero dista mucho de las características de procedibilidad que exige la Ley Agraria vigente.

El certificado de inafectabilidad es un documento que demuestra que un predio rústico ostenta las cualidades señaladas por la Constitución de manera general para la pequeña propiedad, cuya expedición es el acto culminatorio de un procedimiento administrativo que tiende a esa finalidad, pero no se puede concluir de manera lógica, que sin dicho certificado o por haberse negado indebidamente su otorgamiento, una determinada extensión de tierra no presente las cualidades exigidas.

Puede suceder que a pesar de que se haya comprobado que un determinado predio rústico sea efectivamente pequeña propiedad y aún en esas condiciones, tal predio puede ser afectado por resoluciones presidenciales y contrarias a lo señalado por la Constitución, sin que proceda contra dichas resoluciones el juicio de garantías por no haberse expedido dicho certificado.

De la existencia del documento que se comenta, depende la posibilidad de ejercer la acción constitucional, pero la expedición del mismo queda sujeta a la voluntad de la autoridad agraria competente, que en este caso - lo es el Secretario de la Reforma Agraria, en consecuencia, resulta que la procedencia del juicio de garantías para proteger la pequeña propiedad agrícola - o ganadera, se encuentra sometida al arbitrio de dicho funcionario, esta situación entraña que la eficacia y respetabilidad del régimen constitucional correspondientes no son otra cosa que meras declaraciones quiméricas contenidas en la fracción XV del artículo 27 Constitucional, haciéndolas nugatorias por las disposiciones contenidas en la fracción XIV del mismo numeral.

En un régimen de derecho organizado en el que existe una jerarquización de normas, en el que la Constitución es la Ley Fundamental y Suprema, ningún tipo de autoridad del Estado puede actuar fuera del orden por ella establecido, por lo que al condicionarse la procedencia del juicio de garantías a la tenencia de un certificado de inefectabilidad que únicamente puede ser expedido ad-debitum por el Ejecutivo Federal, se quebranta el orden Constitucional, quedando, en consecuencia, la pequeña propiedad agrícola o ganadera sin tutela alguna, sometida a la voluntad de la autoridad agraria competente para expedir el certificado a que se ha hecho referencia". (69)

(69) LUNA ARROYO ANTONIO, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México 1975, Págs. 247, 248.

B) CAPACIDAD Y LIMITACIONES PARA OBTENER UN CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.

La capacidad y limitaciones para obtener un certificado de inafectabilidad, derivan de las disposiciones contenidas en el artículo 27 Constitucional.

En efecto, las fracciones de I a VII, establecen que "solamente los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones" . . . (70)

Los extranjeros también pueden ser propietarios, en casos de excepción, de tierras y aguas siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de los bienes que adquieran y en no invocar, por lo tanto, la protección de sus gobiernos en todo lo que concierna a los mismos bienes.

Excepcionalmente, se reconoce la propiedad colectiva de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden al estado comunal, sobre tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o se les restituyan, conforme se dispone en la fracción VII del artículo 27 Constitucional.

En la fracción II del numeral citado, y para prevenir la acumulación de bienes de manos muertas que pudiera dar lugar a la excesiva concentración de tierra, se prohíbe a las asociaciones religiosas, adquirir, poseer o administrar bienes raíces, o bien, capitales impuestos sobre ellos.

A las sociedades de beneficencia pública o privada y a los Bancos, se les autoriza a tener capitales sobre bienes raíces, pero no pueden ad-

quirir más inmuebles que los necesarios para su objeto inmediato.

Conforme a lo dispuesto por la fracción IV del numeral Constitucional citado, a las sociedades comerciales por acciones se les niega el derecho de adquirir, poseer y administrar fincas rústicas; únicamente pueden adquirir bienes inmuebles en la extensión estrictamente necesaria para su objeto, misma que será fijada por los Gobernadores de los Estados o por el Presidente de la República. (71)

Lo anterior nos lleva a concluir que sólo los mexicanos por nacimiento y los extranjeros que reúnen los requisitos señalados por la ley y — que sean propietarios de predios rústicos que no rebasen los límites de la pequeña propiedad pueden obtener el certificado de inafectabilidad respecto de las tierras que poseen.

Asimismo, la ley establece la posibilidad o el derecho de poseer la extensión máxima, señalada dentro de cada entidad federativa por las respectivas legislaturas, extensión que el propietario pueda poseer sin que exista la obligación de fraccionarla.

También los grandes terratenientes tienen el derecho de señalar, dentro de las fincas afectadas, el lugar en el que debe localizarse su pequeña propiedad inafectable, y en consecuencia, obtener el certificado de inafectabilidad respectivo.

Por su parte la Ley Federal de Reforma Agraria, señala genéricamente la capacidad de los sujetos, sin detenerse a indicar si son nacionales o extranjeros, a los que la autoridad agraria competente les puede expedir un certificado de inafectabilidad, al disponer en el artículo 257 que "cualquier

(71.) MENDIETA Y NUÑEZ. LUCIO. Ob. Cit. Págs. 172, 173.

propietario o poseedor de predios rústicos en la extensión que señala el artículo 249, que esté en explotación, tiene derecho a obtener la declaración de inafectabilidad y la expedición del certificado correspondiente".

C) AUTORIDADES COMPETENTES Y SU COORDINACION EN MATERIA DE INAFECTABILIDAD.

Con fecha 17 de enero de 1984, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria.

La intención de las reformas y adiciones introducidas, es la de agilizar el trámite de los asuntos agrarios, tratando de asegurar una mayor justicia social, garantizando la tenencia de la tierra y lograr en esa forma una mayor productividad.

Se reformó la fracción XX del artículo 10 de la Ley, facultando al Secretario de la Reforma Agraria para expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad.

Se suprimió por esta reforma el acuerdo que con anterioridad era llevado al Presidente de la República y era publicado en el Diario Oficial de la Federación, dando origen a la expedición de los certificados de inafectabilidad, lo que hacía más complejo y retardado el trámite de dichos documentos.

Con motivo de la reforma hecha al artículo 259 de la Ley y adecuarlo al contenido de la fracción XX del artículo 10 se suprimió el Proyecto de Acuerdo de Inafectabilidad que debía ser sometido por el Titular de la Reforma Agraria a la consideración del Presidente de la República, después de haber agotado la Delegación Agraria respectiva los estudios para determinar el área de la pequeña propiedad ganadera, con base en los estudios técnicos de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por lo que actualmente, ya no se formula el proyecto de acuerdo señalado, sino que se facultó al Secretario de la Reforma Agraria para expedir el certificado respectivo, en caso de que dicho funcionario determine que procede sea expedido el documento citado.

Al ser reformado el artículo 353 de la Ley, se suprimió la intervención del Cuerpo Consultivo Agrario y del C. Presidenta de la República y en su caso ordenar la publicación de los certificados de inafectabilidad en el Diario Oficial de la entidad correspondiente así como su inscripción en el Registro Agrario Nacional, facultándose en este último supuesto, al Secretario de la Reforma Agraria para que ordene la inscripción de los certificados de inafectabilidad que expide.

Actualmente, en el artículo 353 del Ordenamiento Legal en análisis, la Secretaría de la Reforma Agraria verifica que los solicitantes de certificados de inafectabilidad, no tengan inscritas en el Registro Agrario Nacional la propiedad de otros terrenos que sumándose a los que solicita sean declarados inafectables rebasen la extensión de la pequeña propiedad, por lo que el titular de la dependencia citada revisa los expedientes respectivos y tomando como base los documentos que obran en el mismo, determina sobre la procedencia de la expedición del certificado correspondiente. En caso de ser favorable su determinación, el mismo funcionario ordena la inscripción del documento expedido en el Registro Agrario Nacional.

Debemos señalar, que con las reformas y adiciones hechas a la Ley Federal de Reforma Agraria, se ha simplificado la competencia de las autoridades agrarias y su coordinación en materia de inafectabilidad.

Actualmente el trámite de la solicitud y, en su caso, expedición de los certificados de inafectabilidad, se inicia con una solicitud que debe presentar por escrito el interesado ante la Delegación Agraria en la entidad federativa correspondiente con los documentos procedentes.

La delegación Agraria, después de formar expediente con la solicitud de expedición del certificado de inafectabilidad y haber agotado los trámites que señala el artículo 354 de la ley, debe remitirlo a la Secretaría de la Reforma Agraria para que ésta agote los extremos del artículo 353.

Como consecuencia de lo anterior, el Secretario de la Reforma — Agraria en caso de determinar que procede sea expedido el certificado de inafectabilidad solicitado, también ordena se inscriba en el Registro Agrario Nacional.

CAPITULO IV
PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO
DE DICHOS CERTIFICADOS

A) EFECTOS DEL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.

Los efectos jurídicos del Certificado de Inafectabilidad se pueden deducir de lo que dispone el último párrafo de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional:

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

Del párrafo transcrito, se desprende que el Certificado de Inafectabilidad da estabilidad al derecho de propiedad de predios rústicos considerados como pequeña propiedad. Asimismo, en dicho párrafo se hace el señalamiento preciso de los derechos que tienen los propietarios de predios amparados con certificado de inafectabilidad y de los que carecen del mencionado documento.

El párrafo segundo de la fracción en cita, establece que los propietarios de predios que no estén protegidos con certificado de inafectabilidad, y que han sido afectados, solo tienen el derecho de acudir al Gobierno Federal a solicitar el pago de la indemnización correspondiente.

En el último párrafo de la fracción citada, se concede a los propietarios de predios amparados con certificado de inafectabilidad, el derecho de promover el juicio de garantías, contra la afectación agraria ilegal, lo que constituye también una garantía para la estabilidad del derecho de propiedad, puesto que en esa forma hay más confianza de que podrá defenderse la propiedad de los predios declarados como pequeña propiedad.

De lo dispuesto por el artículo 210 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se deriva una estabilidad del derecho de propiedad, señalando en dicho numeral a que reglas se deben someter, los predios afectables para que puedan ser divididos, fraccionados o transmitidos válidamente.

Si bien es cierto que dicho precepto contempla en forma concreta la si -
tuación de predios afectables también lo es que sólo durante el procedimiento respec-
tivo se demostrará si son o no afectables los predios señalados, mientras tanto, la
situación jurídica de los traslados de dominio que se operen en los mismos, no se de
finirá. Situación distinta se presenta en los predios emparados con certificado de o
inafectabilidad, en cuyo caso, pueden operarse válidamente fraccionamientos, transmi-
siones íntegras o divisiones, los cuales surten efectos plenos aún en materia gr -
ria, mientras no se declare insubsistente dicho certificado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido diversos crite-
rios de los que se deduce la estabilidad en el derecho de propiedad, como el que a
continuación se transcribe:

"CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. SU VALIDEZ FRENTE A LA FRACCIÓN X DEL -
ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.- La circunstancia de que la fracción X del artículo 27 -
constitucional ordene que en ningún caso deje de concedérselas a los núcleos de po -
blación que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución, las tierras -
que necesiten, no pueden dar base para desconocer la eficacia de un certificado de -
inafectabilidad respecto a las tierras que el mismo ampara."

Amparo en Revisión 9894/1967. María del Carmen Hernández Vda. de Sánchez.
Enero 17 de 1969. Unanimidad, Ponente: Mtro. Felipe Tena Ramírez.

2a. Sala, Séptima Época, Volumen I, Tercera Parte Pág. 22

De la tesis transcrita se desprende que aún en caso de que existieran -
núcleos de población necesitados de tierras y dentro del radio legal se encuentre -
un predio emparado con certificado de inaffectabilidad, éste no puede ser afectado -
por ningún motivo para efectos de dotación de tierras al núcleo solicitante.

Otro de los efectos que produce el Certificado de Inefectabilidad en beneficio del pequeño propietario es el respeto absoluto de las garantías constitucionales de audiencia y legalidad.

De lo dispuesto en el artículo 275 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se desprende que es obligatoria la notificación a los propietarios de predios que se encuentren dentro del radio legal de afectación, para que en el procedimiento de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas sean oídos y les sean recibidas en su caso, las pruebas que pudieran aportar en dicho procedimiento por lo que en el caso de pequeños propietarios cuyos predios se encuentren amparados con certificado de inefectabilidad queden excluidos de afectación.

Por su parte el párrafo tercero del artículo 304 de la Ley citada, impone obligación al Cuerpo Consultivo Agrario de cuidar que los propietarios o poseedores de predios presuntamente afectados sean notificados legalmente, al día poner:

" El Cuerpo Consultivo Agrario se cerciorará que en los expedientes que se le turnen, los propietarios o poseedores de predios presuntamente afectados hayan sido debidamente notificados en los términos de los artículos 275 y 329, y en caso de que llegare a encontrar alguna omisión a este respecto, lo comunicará a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que ésta mande notificarlos, a fin de que en un plazo de cuarenta y cinco días, a partir de la notificación correspondiente, presenten sus pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga. "

Se presume que en las disposiciones contenidas en los numerales citados se protege el respeto a las garantías de legalidad y audiencia a todos los propietarios de predios que sean afectados, pero en el supuesto de que se configurara la violación de alguna de ellas o de ambas en perjuicio de algún pequeño propietario, puede acudir al juicio de garantías, de conformidad con lo que dispone el párrafo tercero de la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución General de la República.

Caso contrario sucede con los propietarios de predios que carecen de certificado de inafectabilidad, que en términos del párrafo segundo de la -- fracción que se comenta, únicamente tienen derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente.

Don Antonio Luna Arroyo en su obra Derecho Agrario Mexicano, critica las situaciones de los propietarios de predios que cuentan con certificado de inafectabilidad y de propietarios o poseedores que sin contar con el certificado correspondiente, sus predios reúnen las características de la pequeña propiedad y al efecto señala lo siguiente:

" La improcedencia del amparo prevista en la fracción XIV del artículo 27 Constitucional se hizo extensiva por la jurisprudencia de la Suprema -- Corte a la pequeña propiedad agrícola y ganadera, al considerarse que dicha disposición, cuando habla de " propietarios afectados " no distingue entre los -- " grandes " o " latifundistas ", y los " pequeños " o " puvifundistas " .

Este criterio encierra una grave aberración jurídica de alcances -- insospechadas. La improcedencia que proclama no se apoya en lo dispuesto por la fracción XIV del precepto constitucional señalado y el cual debe ser de interpretación estricta como toda norma que fije algún caso general en que por modo absoluto o necesario sea inejercitable la acción de amparo, según dijimos. La equivalencia o similitud en que pretende apoyarse este criterio jurisprudencial no -- existe, ya que son actos de autoridad diferente los que consisten en una resolución dotatoria o restitutoria y los que estriban en la decisión de no modificarla a pesar de que se hubiere demostrado la afectación inconstitucional e ilegal -- a la pequeña propiedad.

Atendiendo a la equiparación anti-jurídica que hace la Suprema -- Corte entre la magna propiedad rural y la pequeña propiedad agraria, es evidente que, según el criterio jurisprudencial en el que tal aberración se involucra, el amparo es improcedente contra resoluciones presidenciales dotatorias o resti --

tutorías de tierras y aguas dictadas en favor de los pueblos, aunque los afectados sean pequeños propietarios. Por ende, las reglas extensivas de dicha improcedencia y los temperamentos que a ésta ha establecido la jurisprudencia y de los que ya tratamos, son puntualmente referibles a la pequeña propiedad. En otros términos, ésta no es preservable mediante el juicio de garantías no sólo en el caso de las citadas resoluciones sino cuando se trata de ampliación de ejidos y de creación de nuevos centros de población agrícola, procediendo en cambio la acción constitucional en las diferentes hipótesis temperamentales a que aludimos en el apartado b) precedente.

La improcedencia del amparo en lo que atañe a los tres tipos de resoluciones presidenciales que mencionamos adolece de una importante salvedad consignada en la misma fracción XIV del artículo 27 Constitucional y por lo que a la pequeña propiedad se refiere. Conforme a esta disposición " Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover juicio de amparo contra la privación agraria ilegales de sus tierras o - - - aguas. "

La pequeña propiedad, como situación jurídica concreta, existe en la realidad por el solo hecho de que reúna las características generales respectivas que señala la Constitución, con independencia de que esta reunión se haya o no declarado administrativamente por el Presidente de la República, es decir: de que se haya o no expedido el consabido certificado. Este, en consecuencia, sólo es un elemento " ad probationem " de que un determinado predio rústico ha satisfecho los requisitos constitucionales para ser considerado como pequeña propiedad agrícola o ganadera, sin que de su expedición derive, por ende, la creación o existencia de tal propiedad. Sostener lo contrario implicaría, vertigracia, negar el nacimiento o defunción de una persona, porque no se hubiesen levantado las actas respectivas en el Registro Civil. (72)

En el sentido de preservar las garantías de audiencia y legalidad en favor de los pequeños propietarios, se ha pronunciado el máximo Tribunal del País en criterios como el que a continuación se transcribe.

" CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD, AUTORIDADES AGRARIAS. ESTAN -- OBLIGADAS A RESPETARLO.- Todo certificado de inafectabilidad debe ser respetado por las autoridades agrarias, mientras la suprema autoridad agraria, que es el -- Presidente de la República no lo priva de eficacia ".

Amparo en Revisión 7280/1967 - Comité Ejecutivo Agrario del Poblado Dos Ríos Apio, de Hueytamalco, Distrito de Teziutlán, Pue. Unanimidad de 4 Votos. Sexta Epoca, Volúmen CXXVII, Tercera Parte, Pág. 11.

Amparo en Revisión 8104/1967 - Antonio Copila Pérez, 5 Votos. Séptima Epoca, Volúmen CXXXIII, Tercera Parte, pág. 39.

Amparo en Revisión 6049/1969 - María Dolores Hernández 5 Votos, - Séptima Epoca, Volumen 19, Tercera Parte, pág. 15.

Amparo en Revisión 1920/1971 - Jorge Agustín Ortegaón Urias y otro (Menores). Unanimidad de 4 Votos. Séptima Epoca, Volumen 33, Tercera Parte, Pág. 17.

Amparo en Revisión 4198/1971 - Juan Francisco Muñoz Terrazas y - otros. 5 Votos. Séptima Epoca, Volumen 36, Tercera Parte, Pág. 23.

Jurisprudencia 2a Sala Séptima Epoca, Volúmen 36, Tercera Parte, Pág. 62.

" CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. LAS AUTORIDADES AGRARIAS ESTAN -- OBLIGADAS A RESPETARLO. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA RESOLUCION PRESIDENCIAL QUE -- INCLUYE PEQUEÑAS PROPIEDADES PARA LAS QUE SE HAYA EXPEDIDO.- Si en una resolución presidencial dotatoria de ejidos se incluyen algunas pequeñas propiedades -- que cuentan con el certificado de inafectabilidad correspondiente, esa resolución es violatoria de garantías, puesto que el artículo 27 Constitucional, en su

fracción XV, determina que en ningún caso podrán afectarse las pequeñas propiedades. No obsta que en un resultando de esa resolución se diga que por informes de un inspector comisionado se obtuvieron datos que hicieron ver que el fraccionamiento que dió origen a esas pequeñas propiedades es simulado, si para ello no se siguió el procedimiento que marca el artículo 64 del Código Agrario, pues los certificados de inafectabilidad agraria expedidos por el Presidente de la República, conserven su plena eficacia jurídica mientras no exista otra resolución de la propia máxima autoridad agraria que los priva de ella. "

Amparo en Revisión 2238/1965. Ciriaco Conde y Conde y Coags. Noviembre 30 de 1970. Mayoría de 3 Votos. Ponente: Mtro Antonio Cappani Guerrero.

Salz Auxiliar Séptima Epoca, Volumen 23, Séptima Parte. Pág. 34.

El Certificado de Inafectabilidad también produce en beneficio del pequeño propietario otro efecto, que es el de protección frente a terceros.

En efecto, la última parte del párrafo tercero, del artículo 27 Constitucional ordena que " los núcleos de población que carezcan de tierras o aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades irrigadas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. "

En caso de existir poblados y grupos campesinos que carezcan de tierras, y soliciten sean dotados de ellas señalando como de posible afectación los predios ubicados dentro del radio legal, frente a esta pretensión de terrenos, — los propietarios de los predios emparados con certificado de inafectabilidad, — se encuentran protegidos, puesto que la expedición del correspondiente certificado es el resultado de un previo estudio al inmueble que permite comprobar — que es una pequeña propiedad, la cual no puede ser afectada, en cumplimiento — de lo dispuesto en el primer párrafo de la fracción XV del artículo 27 Consti-

tucional que al efecto dispone:

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

Don Antonio Luna Arroyo en su obra Derecho Agrario Mexicano, abundando sobre la protección que deriva del certificado de inafectabilidad frente a terceros, señala:

"Protección del certificado de inafectabilidad por la garantía de audiencia frente a resoluciones presidenciales posteriores. La jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido que esta garantía constitucional protege a los certificados de inafectabilidad frente a resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias posteriores a aquellas que hubieren declarado la inafectabilidad agrícola o ganadera respectiva. Este criterio estriba en que, si a dichos titulares no se les escuchó en defensa ni se les recibieron sus pruebas en el procedimiento en que se haya pronunciado la resolución dotatoria o restitutoria por el Presidente de la República, la invocada garantía resulta violada, procediendo el juicio de amparo para lograr su respeto". (73)

La protección que deriva del certificado de inafectabilidad en beneficio del pequeño propietario frente a terceros, ha sido corroborada por el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como en el que a continuación se transcribe:

(73) Luna Arroyo Antonio, Ob. Cit. Pág. 249.

AGRARIO. ARTICULO 64 DEL CODIGO AGRARIO. ES INAPLICABLE CUANDO LAS PROPIEDADES ESTAN AMPARADAS CON CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.- Si bien es verdad que todo fraccionamiento o división de propiedades señaladas como -afectable, es nulo, para los efectos agrarios, cuando ese acto tiene lugar - con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de ejidos; no - es menos cierto que la disposición del artículo 64 del Código Agrario, relati - va a nulidad de fraccionamientos no opera cuando el inmueble está amparado - con certificado de inafectabilidad agrícola expedido en favor del primitivo - dueño con anterioridad a la mencionada solicitud de dotación de tierras del - núcleo de población tercero perjudicado, pues de otra suerte se atentaría con - tra la seguridad en las transacciones jurídicas, habida cuenta de que el títu - lo de inafectabilidad adquirió pleno valor en contra de terceros, por estar - inscrito en el Registro Agrario Nacional.

Amparo en Revisión 5558/64.- José Ballaza Colín.- 7 de mayo de - 1970.- 3 Votos.- Ponente: Antonio Cappani Guerrero.- Secretario: Carlos G. - Canto López.

Informe 1970. Sala Auxiliar, Pág. 163 ()

En último término podemos señalar que el Certificado de Inafec - tabilidad produce en beneficio del pequeño propietario una garantía para lo - grar una mejoría en la calidad de sus tierras.

En caso de que los pequeños propietarios llegaran a rebasar los límites de la pequeña propiedad, por haber mejorado la calidad de sus tie - rras las que se encuentran amparadas por un certificado de inafectabilidad, - dichas propiedades quedan protegidas en términos del último párrafo de la - fracción XV del artículo 27 Constitucional al disponer... " Cuando debido a - obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o po - seedores de una pequeña propiedad a la que se haya expedido certificado de -

inafectabilidad se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrí-
cola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afecta-
ciones agrarias aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida se rebasen los
máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos —
que fija la ley”.

En la misma forma el artículo 256 de la Ley Federal de Reforma -
Agraria reglamenta la disposición contenida en la fracción XV del artículo -
27 de la Constitución General de la República, refiriéndose a predios que —
han sido reducidos a la extensión inafectable por resolución agraria o que a
solicitud del propietario o poseedor se ha declarado inafectable, al dispo-
ner lo siguiente:

“Cuando una propiedad haya quedado reducida a la extensión ina-
fectable, en virtud de una resolución agraria o a la solicitud del propieta-
rio se haya declarado como inafectable, no se tomarán en cuenta para los -
efectos de afectaciones posteriores los cambios favorables que en la calidad
de sus tierras se haya operado en virtud de obras de irrigación, drenaje o -
cualquiera otro procedimiento, siempre que se reúnan los requisitos siguien-
tes:

I.— Que el mejoramiento de la calidad de las tierras se deba a -
iniciativa del propietario y se haya consumado después de la resolución agra-
ria, de la localización de la superficie inafectable o de la declaratoria de
inafectabilidad;

II.— Que la propiedad o posesión se encuentre en explotación y -
se la haya expedido certificado de inafectabilidad;

III.— Que el propietario no tenga otra extensión de tierras ade-
más de la amparada con el certificado y si la tiene, que la extensión de la -
misma sumada a la superficie amparada con el certificado de inafectabilidad -
no exceda de los límites señalados en el artículo 249; y

IV.- 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 o documentos necesarios.

El Registro Agrario Nacional anotará la nueva clasificación de las tierras de la propiedad inafectable y expedirá a solicitud y a costa de los interesados las constancias correspondientes".

B) REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS.

Los requisitos que deben llenar las tierras, para el efecto de - que la autoridad agraria pueda declararlas pequeña propiedad agrícola, ganadera o agropecuaria, derivan de lo que disponen el párrafo tercero y fracción XV del artículo 27 de la Carta Magna, determinando al efecto, que las tierras deben - ser rústicas, estar destinadas a la agricultura, ganadería o a ambas y estar en explotación.

Dispone el párrafo segundo de la fracción XV del numeral citado, que tratándose de tierras destinadas a la agricultura, éstas no deben exceder - de cien hectáreas de riego o humedad, o bien sus equivalentes en otras clases - de tierras.

En caso de tratarse de tierras de temporal o de agostadero sus - ceptibles de cultivo, se dispone que la superficie máxima de las mismas, será - de doscientas hectáreas. También se incluye en este párrafo, la extensión de - ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón y de trescientas hectáreas, cuando las tierras se destinen a cultivos valiosos.

Ahora bien, en tierras destinadas a la ganadería, la superficie - máxima será la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los - terrenos.

PROCEDIMIENTOS.

La Ley Federal de Reforma Agraria, respecto a los certificados de inafectabilidad, contemplados tipos de procedimiento, el de expedición y el de - cancelación de dichos certificados.

En términos del artículo 354 de la ley, el procedimiento de expropiación se inicia con una solicitud por escrito, que deberá presentar el interesado ante el Delegado Agrario en la Entidad Federativa en que se encuentre ubicado el predio, acompañada de los documentos conducentes.

En forma más detallada, el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, dispone en varios de sus artículos los requisitos que debe contener la solicitud respectiva y ante qué autoridad agraria debe presentarse.

El artículo 21 del Reglamento, dispone para el caso de solicitudes individuales de inafectabilidad agrícola, que estas deben presentarse por triplicado ante el C Jefe del Departamento Agrario, (que en la actualidad es el Secretario de la Reforma Agraria) por conducto de sus delegaciones en las entidades federativas.

Este mismo numeral detalla los requisitos que deben llenar las solicitudes, en las que se encuentran los siguientes:

- a) Nombre completo, nacionalidad y domicilio del solicitante.
- b) Nombre del predio, su ubicación, superficie total, superficies parciales en las diferentes clases de tierras, de acuerdo con las denominaciones que señala el artículo 1o del reglamento, así como los edificios y obras importantes que se encuentren en el predio.
- c) Informar si el predio en cuestión proviene de algún fraccionamiento o si es pequeña propiedad de origen, en cuyo caso se debe indicar el nombre de los antiguos propietarios y la fecha en que se haya hecho el traslado de dominio.
- d) Señalar la explotación a que está dedicado el predio, y
- e) Cuando el predio sea un excedente de alguna afectación provisional o definitiva, debe informarse a la autoridad agraria respecto de los poblados que lo hayan afectado, y si en alguno de los mandamientos o resoluciones

respectivos, se señaló el predio expresamente como inafectable, y citar en su caso, la fecha de su publicación así como el nombre del poblado a que se refiere el mandamiento o resolución respectiva.

El propio reglamento, completando el espíritu del artículo 354 de la ley, dispone en el artículo 22 los documentos que deben acompañarse a la solicitud de expedición del certificado de inafectabilidad.

1) Tratándose de representantes del titular del predio, debe acompañarse original o copia certificada y dos copias simples de los documentos que los acrediten como tales.

2) Original o copia certificada y dos copias del título de propiedad o de las constancias de posesión.

3) Cuando se trate de propietarios extranjeros, copia certificada de la tarjeta de registro y de la autorización para adquirir tierras, más dos copias simples de dichos documentos.

4) Original y dos o tres copias del plano del predio. Pero tratándose de terrenos con superficie superior a cincuenta hectáreas de riego o sus equivalentes, el plano deberá estar firmado por ingeniero responsable y orientado astronómicamente, llevando anotadas las colindancias, el cuadro de construcción o el rumbo y distancia en cada uno de los lados del perímetro, dentro del cual invariablemente deben aparecer localizadas las superficies de las diferentes clases de tierras.

En el caso de predios con superficie menor de cincuenta hectáreas pero mayores de veinte de riego o sus equivalentes, se exenta a los soli-

citantes, del requisito de que los planos respectivos sean levantados por ingeniero responsable.

El reglamento señala que cuando sean predios con superficie total, igual o menor a veinte hectáreas de riego o sus equivalentes, se puede — aceptar un simple croquis del predio, siempre y cuando coincida con la superficie que se encuentre señalada en el título de propiedad o documento que acredite la posesión.

Para el caso de solicitudes de expedición de certificados de — inafectabilidad ganadera, el reglamento que se comenta, dispone en el artículo 44 que el solicitante, además de reunir los requisitos exigidos para la pequeña propiedad agrícola, debe acompañar dos constancias expedidas por la autoridad municipal que acrediten: una, la antigüedad de la explotación y la otra, — la figura y fecha de registro de la marca o el fierro; y dos copias simples de cada uno de estos documentos.

Los solicitantes de certificados de inafectabilidad ganadera, — en términos del artículo 43 del reglamento, deben acreditar ante la autoridad agraria, las siguientes condiciones:

- 1) Que las tierras estén destinadas preferentemente a la ganadería.
- 2) Que la negociación ganadera constituya una unidad bajo la — dirección única, sea que en sus terrenos tengan o no solución de continuidad; pero en todo caso, las partes deberán — encontrarse ubicadas de tal manera que pueda hacerse una explotación racional de los terrenos;
- 3) Que terrenos y somovientes pertenezcan legalmente ya sea como propietario o poseedor en los términos de los artículos —

13 y 14 del reglamento; al solicitante, con anterioridad de seis meses a la fecha de presentación de la solicitud respectiva.

El procedimiento para otorgar certificados de insufructabilidad colectivamente a propietarios o poseedores de predios, que tengan superficies comprendidas dentro de los límites señalados para la pequeña propiedad, se inicia también con una solicitud que por triplicado deberán presentar los interesados ante la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria en la entidad federativa a la que pertenezca el conjunto de predios, debiendo acompañar, conforme lo dispuesto el artículo 37 del reglamento que se analiza, los siguientes documentos:

- a) Copia certificada y dos copias simples del acuerdo o decreto del gobierno estatal por el que se autorizó el fraccionamiento.
- b) Copia certificada y dos simples de la autorización concedida por la Secretaría de la Reforma Agraria, o en su caso — ajustarse a las disposiciones dictadas por las legislaturas estatales, en términos del artículo 212 de la ley, para — fraccionar el predio de que se trata, en caso de que el propietario haya fraccionado voluntariamente.
- c) Copia certificada y dos simples de la forma de contrato que se hubiere empleado para hacer la transmisión de los derechos de propiedad a los fraccionistas, y
- d) Tres copias heliográficas del plano general del fraccionamiento autorizado por la oficina local del ramo.

En caso de que el fraccionamiento de algún predio en términos de la fracción IV del artículo 33 del reglamento tenga como origen la parti-

ción hereditaria de bienes rústicos, los solicitantes, deben exhibir, en términos de lo dispuesto por el artículo 40 del Reglamento, los siguientes documentos:

- a) Copia certificada y dos simples del acta de defunción del autor de la herencia;
- b) Copia certificada y dos simples de las diligencias de aprobación del inventario y de la partición de los bienes, con la constancia de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad;
- c) Original y dos copias o tres heliográficas del plano de conjunto, en que aparezcan localizadas las fracciones, con los mismos datos y requisitos que se exigen para los planos individuales de inafectabilidad de pequeña propiedad.

Estimamos que lo dispuesto por el inciso b) no es congruente — con lo dispuesto por la legislación civil para el caso de sucesiones, en razón de que en el trámite de juicios sucesorios es hasta la sección cuarta, relativa a la partición y adjudicación de los bienes, cuando habiéndose remitido las actuaciones a Notario Público y hacer el tiraje de escrituras se inscriben en el Registro Público de la Propiedad dichos documentos. Por ello, estimamos — que debería modificarse en ese aspecto el reglamento adecuándolo a la situación que se señala.

El artículo 354 de la Ley, ordena que el Delegado Agrario, dentro de los diez días que rigen a la presentación de la solicitud, debe mandar inspeccionar el predio para el efecto de comprobar la veracidad de las pruebas aportadas, pero especialmente la circunstancia de que la propiedad está en explotación.

Al respecto, el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera establece en el artículo 24 la finalidad de que se realice la inspección de los predios por medio de los cuales se debe verificar:

a) Las colindancias y linderos del predio, comparando las señas en los títulos de propiedad o constancias de posesión con las anotadas - en el plano.

b) Que el plano esté bien levantado, llenándose los requisitos señalados por el inciso d) del artículo 22.

c) Confirmar la clase de tierras.

d) La clase de explotación a que está sujeto el predio; y

e) Aportar cualesquiera otros datos que sirvan para resolver - el caso, teniendo en cuenta el comisionado que puede incurrir en responsabilidad si suministra datos falsos u oculta hechos que den como origen la negación u otorgamiento de los certificados ilegalmente.

El Delegado Agrario, mandará practicar la inspección del conjunto de predios, y el comisionado para tal efecto, se limitará a comprobar los - derechos de propiedades o posesión de los peticionarios, quienes en el momento de desarrollarse la diligencia deben presentarle los documentos o testimonios - relativos.

También el comisionado se encargará de verificar la clase y extensión de las tierras de cada predio y levantar el plano topográfico del conjunto, en caso de que este no aparezca en alguno de los planos informativos - para dotación de ejidos de que disponga la delegación.

El comisionado, como consecuencia del trámite anterior debe - - practicar las diligencias a que se refiere el artículo 34 del reglamento.

Debe convocar y presidir una junta general de los propietarios - solicitantes, que debe circunscribirse a tratar los siguientes aspectos;

a) Ratificación de la solicitud colectiva de inafectabilidad y en su caso, inscripción de nuevos solicitantes;

b) Elegir por mayoría de votos, a tres representantes y tres suplentes que van a intervenir en el trámite de la inafectabilidad con carácter de apoderados;

c) Los solicitantes deben presentar ante al comisionado, los documentos que acrediten sus derechos de propiedad, funcionario que asentará razón de tal circunstancia.

En caso de que los solicitantes carezcan de dicha documentación, deben exhibir la comprobación ante el representante de la autoridad municipal de la posesión pacífica y continua, durante un mínimo de cinco años, mediante el testimonio de los asistentes a la junta.

Tratándose de predios pertenecientes a un mismo propietario que excedan de cincuenta hectáreas de riego o sus equivalentes, este debe presentar los documentos que se exigen para el trámite de solicitudes individuales de inafectabilidad; documentos que se agregarán al expediente relativo.

Finalmente, el comisionado levantará una acta circunstanciada de la diligencia, que deberá ser firmada y aprobada por el funcionario citado y los asistentes, así como por el representante de la autoridad municipal del lugar, debiendo cuidar que se notifique oportunamente a la autoridad municipal para que concurra a las diligencias.

El comisionado, como segunda diligencia, deberá efectuar un levantamiento del censo general de las pequeñas propiedades.

El reglamento que se analiza, ordena que el Delegado Agrario, tomando como base la información rendida por el comisionado, emitirá opinión sobre el caso que se tramita y turnará el original y duplicado del expediente al Departamento Agrario, (actualmente Secretaría de la Reforma Agraria) Dirección

de inafectabilidad para su resolución, cuyas funciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría citada, de fecha 27 de agosto de 1965, las desarrolla la Dirección General de Fomento de la Tierra. Concurriendo el Delegado al tramitado del expediente respectivo, enviando copia del oficio de remisión a los mismos dependencias a las que difunde de la iniciación del expediente.

Dispone la Ley Federal de Reforma Agraria, en el artículo 354 - que una vez inspeccionado el predio, debe citar a los núcleos agrarios urbanos dentro del radio legal de afectación y a los propietarios colindantes de la finca, para que expongan lo que a su derecho convenga dentro de un plazo de veinte días.

La razón de citar a los núcleos agrarios y a los propietarios colindantes, con respecto de los primeros, radica en el conocimiento de la autoridad agraria, en caso de existir, alguna causal por la que pueda ser afectable el predio para el que se solicita la declaratoria de inafectabilidad, que se relacione con el trámite de alguna solicitud de tierras que se encuentre pendiente de resolver. En caso de que exista tal circunstancia, la autoridad se abocará a su estudio, por lo que en caso de que sea fundada, ordenará se archive el expediente relativo, notificando tal circunstancia a los promoventes, hasta en tanto sea resuelta la solicitud de tierras.

Los propietarios colindantes son citados para el efecto de que manifiesten a la autoridad, si existe algún conflicto por límites con el predio para el cual se solicita la expedición del certificado de inafectabilidad.

Acorda con lo que dispone el artículo 354 de la Ley, el Delegado Agrario con los documentos y alegatos presentados por los solicitantes debe formar un expediente para remitirlo con su opinión a la Secretaría de la Reforma -

Agraria para que en dicha Dependencia se agoten los extremos del artículo 353 de dicho ordenamiento.

La opinión que debe rendir el Delegado Agrario, debe reunir los extremos señalados por el artículo 25 del reglamento, que se refieren a las siguientes cuestiones:

- a) Análisis del problema Agrario para el efecto de determinar si el predio ha sido o podrá ser afectado;
- b) Señalamiento de linderos y colindancias;
- c) Clasificación de tierras y equivalentes, habiendo verificado que se trata de una pequeña propiedad; y
- d) Fundamento legal de su opinión, ya sea concediendo o negando el certificado de inafectabilidad.

La Secretaría de la Reforma Agraria, al recibir el expediente - enviado por el Delegado del Ramo, en términos del artículo 353 de la Ley de la Materia, debe cerciorarse que el solicitante no tiene inscrita en el Registro Agrario Nacional la propiedad de otras tierras, que sumándose a la extensión - de aquellas cuya inafectabilidad solicita, rebasen la extensión de la pequeña propiedad.

El trámite antes señalado, de acuerdo con la delegación de facultades que se efectúa en todas las dependencias de la administración pública, lo desarrolla la Dirección General de la Tenencia de la Tierra en términos de lo que dispone el artículo 25 fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

El titular de la Reforma Agraria, al recibir el dictamen que le envía la Dirección General de la Tenencia de la Tierra, sobre la procedencia de expedición del certificado de inafectabilidad y haciendo una nueva revisión del

expediente respectivo, es actualmente el funcionario que ordena su expedición y ordena que dicho documento se inscriba en el Registro Agrario Nacional.

Aunque la Ley expresamente no señala que el certificado de inafectabilidad sea publicado en el Diario Oficial de la Federación, esta omisión se salva por lo que dispone el artículo 28 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

Respecto del procedimiento de cancelación de los certificados de inafectabilidad, la Ley de la Materia, únicamente cuenta con los numerales 257, 418 y 419 que se refieren a dicho procedimiento.

Cabe hacer notar al respecto, que las disposiciones de los numerales arriba citados son muy escuetas, no obstante la importancia que reviste dicho procedimiento, mismo que en caso de llevarse a cabo, puede provocar la privación de los efectos de una declaración de la autoridad agraria que creó en favor de un particular un derecho que se encuentra protegido por lo que dispone el artículo 27 de la Carta Magna.

En el primero de los casos, que es el que contempla el artículo 257, procede la cancelación de los certificados de inafectabilidad, cuando su titular autorica, induzca o permita o personalmente siembre, cultive o coseche en su predio marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Por su parte, el artículo 418, dispone que proceda la cancelación de los documentos citados, cuando:

I.- El titular de un certificado de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria, adquiera nuevas extensiones que sumándose a las que ampara el certificado, rebasen la superficie señalada como máximo inafectable, de conformidad con las equivalencias a que se refiere el artículo 250.

II.- El predio no se encuentre en explotación por más de dos años consecutivos, salvo que medien causas de fuerza mayor;

III.- Cuando se dedique el predio, tratándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria, a un fin distinto al señalado en el certificado; y

IV.- En los demás casos señalados por la ley.

Dispone el artículo 419 de la Ley que la Secretaría de la Reforma Agraria al tener conocimiento de alguna o algunas de las causas señaladas, debe iniciar el procedimiento de cancelación, debiendo notificar a los titulares de los certificados de inafectabilidad su sujeción al procedimiento, concediéndoles un término de treinta días siguientes a la notificación para que rindan pruebas y expongan lo que a su derecho convenga, dando en esta forma cumplimiento a las disposiciones que contiene el artículo 14 Constitucional y consecuentemente no se deje a los titulares de los certificados de inafectabilidad en estado de indefensión con motivo de que no se hayan agotado adecuadamente los trámites exigidos por la ley.

La Dirección General de la Tenencia de la Tierra, es la dependencia encargada de agotar el procedimiento de cancelación de los certificados de inafectabilidad, de conformidad con lo que dispone el artículo 25 fracción XIII del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, misma que recibe la denuncia o solicitud de instauración del procedimiento.

Regularmente los grupos de campesinos solicitantes de tierras son los que denuncian ante la autoridad agraria, la violación a la ley en que incurren los propietarios amparados con certificado de inafectabilidad, argumentando que dichos certificados fueron expedidos para amparar terrenos que ya habían sido afectados con anterioridad para beneficiar a algún núcleo solicitante.

Ante esta situación, la Subdirección de Inafectabilidad ordena - la práctica de una inspección al predio en cuestión, en la que se va a verifi - car la explotación a que está dedicado dicho terreno; su topografía; calidad y - clase de tierras; superficie y antecedentes en el Registro Público de la Propie - dad. También la dependencia señalada investiga si efectivamente el predio fué - afectado por Resolución Presidencial por la que se haya beneficiado al pueblo - denunciante y verifica que la superficie que protege el certificado, se encuen - tra comprendida en el plano proyecto o definitivo de ejecución de la resolución - dotatoria invocada por el grupo solicitante.

Los titulares de los certificados de inafectabilidad, en térmi - nos del artículo 419 de la Ley deben ser citados en el procedimiento de cancela - ción, con objeto de que les sean respetadas sus garantías de audiencia y legali - dad consagradas por los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la Repú - blica.

Dentro de los treinta días que siguen a la notificación al propie - tario del procedimiento instaurado, éste debe ofrecer y rendir las pruebas que - estime pertinentes para tratar de desvirtuar las presunciones que sirvieron de - base para la instauración del procedimiento ante la Dirección General de Tenen - cía de la Tierra, entendiéndose que el término señalado se cuenta por días natu - rales, de conformidad con lo que dispone el artículo 476 de la Ley.

La Dirección General de Tenencia de la Tierra, es la autoridad, - que en términos del artículo 25 fracción XIII del Reglamento Interior de la Se - cretaría de la Reforma Agraria, se encuentra facultada para tramitar los proce - dimientos de cancelación de los certificados de inafectabilidad, consecuentemen - te dictaminar sobre la procedencia de dicha cancelación.

El dictámen que elabora la Dirección General de Tenencia de - la Tierra, reúne los mismos requisitos de una sentencia, es decir, cuenta con -

un proemio que se equipara al capítulo de antecedentes de la sentencia, en el que se identifica el asunto a resolver, tiene un capítulo de antecedentes, — equiparable a los resultados de una sentencia, en el que se detallan los datos de solicitud y expedición del certificado de inafectabilidad sujeto al — procedimiento de cancelación, la acción promovida por el poblado peticionario; transcripción del informe de inspección tomando como base para instaurar el — procedimiento; determinación de la causal que se deriva del informe de la — inspección practicada; cómputo del término para recepción y desahogo de pruebas así como relación de las probanzas ofrecidas.

En los considerandos del dictamen, la autoridad analiza los — alegatos vertidos por el titular del certificado y valora todas y cada una de las pruebas rendidas.

Finalmente, en las proposiciones que se equiparan a los puntos resolutivos de una sentencia, se determina la procedencia o improcedencia de — declarar la cancelación de los certificados y tildar su inscripción en el — Registro Agrario Nacional.

El Cuerpo Consultivo Agrario, en términos de lo dispuesto, por el artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, tiene facultades de aut ridad revisora, y con esa base emite un nuevo dictamen sobre el asunto que le es enviado por la Dirección General de Tenencia de la Tierra.

Posteriormente, al dictamen de esta Cuerpo Colegiado en caso — de que se declare la procedencia de la cancelación se remite de nueva cuenta a la autoridad que conoció del asunto en primer término para que sea elaborado el proyecto de resolución que deberá ser sometido al titular de la Reforma Agraria para su aprobación.

El Secretario de la Reforma Agraria con base en las facultades que le conceden los artículos 419 de la Ley y 10 fracción XX del Reglamento Interior, dicta la resolución que corresponda sobre el asunto declarando si proceda o no la cancelación del certificado de inafectabilidad, tomando como base el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario. Posteriormente, se notifica la resolución al peticionario y el dictamen se inscribe en el Registro Agrario Nacional para que se tilde la inscripción del documento que se declaró cancelado, así como al titular del certificado de inafectabilidad.

C) COMENTARIOS.

Dispone la fracción XIV del artículo 27 Constitucional que "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos - o aguas que se hubieran dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaran, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario ni podrán promover el juicio de amparo."

Se dispone también que los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente.

Se dá únicamente derecho a los propietarios de predios agrícolos o ganaderos que cuenten con certificado de irrefectibilidad de promover el juicio de garantías contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

Las dos primeras disposiciones contenidas en la fracción que se analiza, nos parecen en gran medida injustas, porque en ellas se comprende a todos los "propietarios afectados", es decir, incluye a grandes y pequeños propietarios.

Con base en lo anterior, estimamos que debería ser modificada la fracción en análisis, restableciendo el juicio de amparo ^{como} otro medio de defensa en contra de la afectación de tierras o aguas, en favor de los sujetos que demostraran ante la autoridad agraria competente, ser efectivamente pequeños propietarios, que son los que en la mayoría de veces resultan afectados por las citadas resoluciones dotatorias o restitutorias.

En otro sentido, se podría disponer por parte de la autoridad agraria, un medio de control, destinado a detectar trámites realizados en forma

fraudulenta por grandes terratenientes, quienes tratando de obtener la declaración de inafectabilidad de sus tierras a través del certificado correspondiente, pretendieren acreditar que los predios que poseen no rebasan los límites que la ley señala para la pequeña propiedad, estableciendo para tales situaciones un medio idóneo para sancionarlos.

Nos parece injusto que al gran terrateniente y al pequeño propietario de hecho, no sean tratados en la misma forma ante un caso de afectación, dado que al primero se le concede todavía el derecho de escoger dentro de su predio la superficie que desea se declare inafectable, mientras que al pequeño propietario se le priva totalmente del predio que posee porque no cuenta con un certificado de inafectabilidad que lo ampare en contra de dicha afectación.

Ante la situación económica que se vive en el País, donde el único producto que sostiene su economía es el petróleo, y no existe ninguna otra producción en suficiente calidad y cantidad que pudiera ser competitiva en el mercado internacional, en esa virtud, el Gobierno Federal a través de sus dependencias debe brindar orientación y apoyo de manera eficiente al campo para lograr una mayor y mejor producción agrícola que pueda ser exportada al extranjero teniendo como consecuencia una mayor captación de divisas que aliviarían en alguna medida las prioridades nacionales.

La mayor producción agrícola de que se habla, se puede lograr dando seguridad en la tenencia de la tierra al pequeño propietario de hecho y de derecho, por este motivo, la autoridad agraria debe realizar promociones a nivel regional y nacional para detectar las pequeñas propiedades existentes, por lo que agotándose los estudios pertinentes para determinar su situación jurídica, la autoridad responsable, sin que exista petición del interesado debe proporcionarle el consabido certificado de inafectabilidad.

El crédito también es vital para el pequeño propietario porque en la realidad que vivimos, no es posible que solo con el capital que poseen los — mencionados sujetos, puedan explotar adecuadamente sus predios, sino que también necesitan del apoyo económico de las instituciones de crédito oficiales quienes al verificar que el solicitante de crédito, en este caso el pequeño propietario, — cuenta con el multicitado documento, que es también una garantía de que el pre— dio que posee no será afectado por ninguna resolución dotatoria o restitutoria — y que en un momento dado se podría gravar para cubrir el adeudo contraído por el dueño o poseedor.

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

PRIMERA.- La pequeña propiedad es una extensión de tierra, propiedad de un sujeto, que se empara con un título de propiedad otorgado conforme al Derecho Privado y cuya extensión territorial se encuentra dentro de los límites que la Ley Agraria determina para éste tipo de propiedad, según la clase de tierra, siempre y cuando se encuentre en explotación, sea de carácter agrícola, ganadera o agropecuaria.

SEGUNDA.- El certificado de inafectabilidad, es un documento público expedido por la autoridad agraria competente en el ejercicio de sus funciones, que una vez inscrito en el Registro Agrario Nacional tiene como finalidad proteger al pequeño propietario de cualquier tipo de afectación, siempre y cuando haya cumplido con los requisitos exigidos por la Ley de la materia.

TERCERA.- En cuanto a la naturaleza del Certificado de inafectabilidad, consideramos que éste, no es un derecho real, ni un derecho personal, sino un derecho sui-génensis, porque a pesar de ser una mezcla de los dos, no llega en ningún momento a prevalecer alguno de ellos sobre el otro, porque cada uno tiene características propias; por otra parte, tiene sólo efectos declarativos y no constitutivos respecto de una extensión de tierra y del sujeto que la detenta.

CUARTA.- El certificado de inafectabilidad fue creado en la Legislación Agraria para dar seguridad al pequeño propietario en la tenencia de la tierra, creando una inmunidad respecto de la misma en contra de resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas en favor de núcleos de población solicitantes. Ante la se-

guridad que proporciona el documento señalado, el pequeño propietario puede mejorar la calidad de las tierras.

QUINTA.- El certificado de inafectabilidad, es un requisito sine qua-non para que el pequeño propietario pueda acudir al juicio de garantías, en contra de resoluciones que afecten o pretendan afectar la superficie de tierra que ha sido declarada pequeña propiedad por la autoridad agraria competente. Sin embargo, consideramos que esta garantía no debe circunscribirse a los sujetos que poseen un certificado de inafectabilidad, sino que debe extenderse a proteger a los sujetos que son pequeños propietarios de hecho y que no cuentan con conocimientos ni medios para promover la expedición del certificado de inafectabilidad correspondiente.

SEXTA.- Todos los sujetos nacionales que posean tierras agrícolas, ganaderas o agropecuarias que no rebasen la extensión máxima señalada por la Ley, o extranjeros autorizados para poseer esta clase de tierras, tienen capacidad para obtener un certificado de inafectabilidad.

SEPTIMA.- Desde diciembre de 1983, al ser reformada y adicionada la Ley Federal de Reforma Agraria, el Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria es la autoridad competente para expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad, como facultad delegatoria que hace el Titular del Poder Ejecutivo Federal, que era quien los suscribía anteriormente, dándole en la actualidad una agilidad administrativa, de la cual carecía dicho trámite.

OCTAVA.- El certificado de inafectabilidad produce efectos que benefician al pequeño propietario, sin que puedan menoscabarse sus garantías individuales, dándole seguridad en la tenencia de la tierra y la oportunidad de obtener una mejoría en la calidad de sus tierras, que le permita satisfacer sus necesidades y las de su familia, así como las de la comunidad.

NOVENA.- Las autoridades agrarias deben promover la expedición de certificados de inafectabilidad a todos los pequeños propietarios que cumplan con los requisitos establecidos por la Ley y tengan título de propiedad sobre tierras que no excedan de los límites y calidades que señala la Ley de la materia, así como que se encuentren en explotación las mismas; procediendo de oficio cada Comisión Agraria Mixta de cada Entidad Federativa, haciendo revisiones y solicitando documentación a los pequeños propietarios beneficiados.

DECIMA.- También deberá promoverse el crédito para la pequeña propiedad en explotación, dándole las facilidades y tasas de interés especialmente bajas para sus créditos, evitándoles trámites engorrosos e ineficaces que impiden la producción oportuna de los pequeños propietarios.

BIBLIOGRAFIA

BURGOS IGNACIO.- Las Garantías Individuales. Décima Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1960.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CHAVEZ PADRON MARTHA.- El Derecho Agrario en México, Cuarta Edición corregida, Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

DE IBARROLA ANTONIO, Derecho Agrario, El Campo Base de la Patria, Editorial Porrúa S.A., México, 1975.

DE PINA RAFAEL, Diccionario de Derecho, Séptima Edición, aumentado, revisado y puesto al día por De Pina Vera Rafael, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Vol. XXVI. TASA-ZONA, Analco S.A. Editores Libreros, Buenos Alras Argentina. 1968

FABILA MANJEL.- Cinco Siglos de Legislación Agraria, (1493-1940) Tomo Primero SRA-CEHAN, México 1981.

GARCIA MAYNEZ EDUARDO.- Introducción al Estudio del Derecho, Vigésima Edición, Editorial Porrúa, S.A.

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1966-1970.- Actualización II ADMINISTRATIVA, Sustentadas por la 2a. Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mayo Ediciones, México D.F. 1968.

LEUMUS GARCIA RAUL.- Derecho Agrario Mexicano, Segunda Edición, Editorial Limusa, México D.F. 1978.

LEMUS GARCIA RAUL.- Sinopsis Histórica del Derecho Romano, Editorial Limusa, México 1962.

Ley Federal de Reforma Agraria.

LUNA ARROYO ANTONIO.- Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- El Problema Agrario de México, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1966.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- El Sistema Agrario Constitucional, Quinta Edición, corregida y aumentada y puesta al día, Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.

PETIT EUGENE.- Tratado Elemental de Derecho Romano, Traducido de la Novena Edición Francesa por D. José Fernández González, Editora Nacional, México D.F.

SILVA HERZOG JESUS.- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1974.

TENA RAMIREZ FELIPE.- Leyes Fundamentales de México, 1808-1979, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.