

2º
736

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y SU GARANTIA CONSTITUCIONAL



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
Licenciado en Derecho
P R E S E N T A
AMADO AMADOR LOYO GORDILLO
MEXICO, D. F. 1989

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

PROLOGO	1
CAPITULO I	
ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA PROPIEDAD RUSTICA	5
a. Precolonia	6
b. Epoca Colonial	10
c. México Independiente	21
d. Porfiriato	27
e. Ley del 6 de Enero de 1915	31
CAPITULO II	
LA PROPIEDAD RURAL COMO INSTITUCION CONSTITUCIONAL	35
a. Nacional	36
b. Ejidal	47
c. Comunal	47
ch. Pequeña propiedad	58
CAPITULO III	
EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD	63
a. Naturaleza y concepto	63
b. Criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación	71
c. Clasificación de los Certificados de Inafectabilidad .	79
d. El artículo 256 de la Ley Federal de la Reforma Agraria	84
CAPITULO IV	
LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS ..	91
a. Concepto	94
b. Interpretación del párrafo III del artículo 27 Constitucional	110
1. Excepción Jurisprudencial	115
c. Otros supuestos	120
d. La Suspensión	128
e. Apéndice de Jurisprudencia y Tesis sobresalientes	131
f. Casos previstos en la Ley	177
CONCLUSIONES	179
BIBLIOGRAFIA	183

PROLOGO

Una de las características del problema agrario mexicano, es la enorme complejidad. La multiplicidad de casos y situaciones de carácter conflictivo que se dan en el territorio Nacional en relación a la tenencia de la tierra, entre las diversas figuras jurídicas de propiedad de la misma, hace necesario que cualquier análisis y estudio que pretenda aportar soluciones, debe tener en cuenta la necesidad de ser lo más objetivo y documentado posible, para que sus aportaciones sean solución de la problemática antes mencionada.

El trabajo que he elaborado, desde luego, no viene a tocar en toda su complejidad tan ancestral problema, pretendo únicamente tocar un punto del mismo, el relativo a la pequeña propiedad frente a la legislación que le concibe y la regula, así como a las autoridades encargadas de aplicarla; cuál ha sido su proceso histórico, cual su situación actual.

El Constituyente originario, aglutinando el contenido de nuestra Revolución Agraria, lo plasmo en el Artículo 27 de nuestra Constitución de 1917, instituyendo así como derechos de jerarquía superior, las bases fundamentales para la Reforma Agraria, que sustenta como uno de sus principios el fomento

y respeto absoluto a la pequeña propiedad; pero también el de reivindicar en sus propiedades a los pueblos que habían sido despojados de las mismas; y en aras de los principios anteriores el de prescripción de los latifundios mediante su fraccionamiento voluntario o a través de la expropiación necesaria para restituir y dotar de tierras a los núcleos de población.

Para lograr los fines anteriores se ha reservado en beneficio del Estado la propiedad originaria de las tierras que se localicen dentro de los límites del Territorio Nacional, pudiendo por ello el Estado transmitir a los particulares la propiedad privada e imponer a la misma las modalidades que dicte el interés público, fijar los límites a la misma, realizar la redistribución de la tierra a través de ello un equilibrio en nuestra sociedad.

Ello trajo como consecuencia también, el abandono del concepto tradicional de propiedad "privada", tal como lo entendían los Romanos, con características de absoluto, para adoptar otro más acorde con la realidad de nuestro país, la de una propiedad particular como función social. Se reconoce el derecho de propiedad sobre una superficie limitada de terreno, condicionando su ejercicio, a que él mismo genere beneficios en favor de la colectividad, y tratándose de la

propiedad rústica. El Constituyente de 1934 viene a reafirmar el principio anterior exigiendo como requisito para que ésta se conservara inafectable en los procedimientos dotatorios, que la misma se mantenga en explotación.

Sin embargo, a pesar de los principios anteriores, ante nuestros ojos se presenta una realidad incuestionable; la actitud adoptada por las autoridades y la reglamentación que se ha expedido a efecto de lograr tales objetivos, no coincide con el sentir que manifestara el Constituyente.

Basta señalar como ejemplo la Ley Federal de Reforma Agraria, ordenamiento legal éste en el que subsisten las deficiencias legislativas que ponen a la pequeña propiedad indefensa ante la actuación ilegal a veces conciente de las autoridades agrarias, y deja la posibilidad de que el latifundio subsista en su más variadas y novedosas modalidades.

Aunado a ello, la mermada protección constitucional de dicha institución, que a pesar de haber demostrado a través de nuestro proceso, histórico pos-revolucionario ser la forma de tenencia de la tierra que mayores índices de producción ha alcanzado, se insiste en mantenerla desprotegida de los actos voluntarios o involuntarios de las autoridades que la ataquen.

A más de medio siglo de nuestra Revolución, la pequeña propiedad no ha encontrado la seguridad y fijeza jurídica que requiere, y por otro lado todavía subsisten fórmulas jurídicas que favorecen la existencia de latifundios.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA PROPIEDAD RUSTICAS

Nuestra revolución de 1910, se caracterizo por una lucha agraria, movimiento realizado por un grupo de revolucionarios que al triunfo de su objetivo, decidieron convocar a un congreso constituyente para darle un cauce jurídico a su ideología.

El resultado de estos hechos quedó plasmado en la Constitución de 1917 en su Artículo 27, estableciendo en materia de propiedad innovaciones que han sido motivo de críticas y alabanzas, críticas de quienes quizás resultaron perjudicado con las mismas, sin querer ver hacia sus antecedentes que sin lugar a dudas las justifica.

Viendo hacia el pasado, encontramos que nuestra historia está repleta de constantes reclamos en contra de la estructuración del Derecho de Propiedad y la forma en que éste derecho se ha ejercitado, reclamos que se han manifestado a través de movimientos armados, de protesta en la Tribuna de nuestro Congreso. Si meditamos un poco veremos que nuestro Artículo 27 tiene su origen en nuestros primeros antecedentes como Nación Hispana, en la propia conquista, porque desde entonces

y por ella surge la desigualdad social como un fantasma que recorre nuestra historia hasta nuestros días actuales. Era la dominación del conquistador sobre el indígena vencido, incursión que rindió de inmediato sus frutos al realizarse casi simultáneamente el reparto de las tierras entre los vencedores y la famosa encomienda, en la que se entregaba a los pobladores aborígenes en servidumbre. Estas condiciones de desigualdad fueron haciendo escollos que dieron lugar a constantes protestas y discordias que paulatinamente iban sangrando a nuestra raza de bronce haciéndolos indigentes en materia y espíritu.

a) PROCOLONIA

De acuerdo a nuestros historiadores de lo que hoy es nuestra República Mexicana, de los pueblos aborígenes que llegaron a sobresalir en nuestro Territorio Nacional, fueron dos los que se encontraron los españoles cuando llegaron a lo que denominaron la Nueva España en los comienzos del XVI, uno fue el pueblo Maya que ejerció su dominio en las tierras de Yucatán y Centro América, teniendo grandes desarrollos en el campo de la cultura, la política y la organización de la sociedad, pero pobre en agricultura. El otro pueblo que sobresalió fué el Azteca, que a diferencia de los Mayas en materia de organización agrícola logró desarrollos sorprenden-

tes, por lo que nos obliga a tomar como base de nuestro estudio.

Los aztecas tenían como forma de gobierno una organización política semejante a la monarquía absoluta; siendo el rey o señor (Tzin) la autoridad suprema, existiendo a su alrededor clases privilegiadas como la de los sacerdotes, guerreros nobles, y más abajo el común del pueblo, situación que se reflejaba en la distribución de la propiedad inmueble y que trajo como consecuencia que al llegar los españoles encontraran dividida la tierra de la manera siguiente:

- a) Propiedad del rey, de los nobles, y los guerreros.
- b) Propiedad de los pueblos.
- c) Propiedad del ejercito y los dioses.

La denominación de la tierra conforme a los grupos sociales a los que pertenecía era la siguiente:

Tlatocalalli, las que pertenecían al Rey
 Pillalli, las de los nobles,
 Mitl-chimalli, la de los guerreros,
 Altepetlalli, tierra del pueblo, y
 Calpullalli o Chinancalli, la propiedad de los pueblos

De entre la división de los grupos antes citados,

merece especial atención, para los efectos de este breve estudio, el Calpulli o chinancalli, constituido por un pedazo de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimientos y, según la Dra. Martha Chávez Padrón en su obra El Derecho Agrario en México, era una especie de pequeña propiedad, confunción social por cumplir.

Como su génesis nominativa lo indica (Calli-casapulli-agrupación), era un pedazo de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre y cuando perteneciera a un barrio o agrupación de casas, aunque muy al principio el requisito, más que de residencia, era el parentesco entre las gentes de un mismo barrio.

Cuando algún jefe de familia se interesaba en que se le asignara un Calpulli era necesario reunir previamente ciertos requisitos, consistentes estos, en ser residentes el y su familia del barrio de que se tratara, debiendo continuar viviendo en él mientras se deseara seguir conservando el mismo, pero además y he aquí la función social de ésta forma de tenencia de la tierra, el Calpulli debía cultivarse sin interrupción, acarreando su in explotación imputable al titular del mismo, sanciones que llegaban hasta la pérdida del Calpulli; así si dejaba de cultivar un ciclo agrícola el jefe de familia que la detentaba era llamado y amonestado

por el jefe de barrio o Calputlalli, y si reincidía de tal forma que la tierra dejara de cultivarse por dos años consecutivos, se le privaba de la misma y se le asignaba a otra familia que quisiera trabajarla.

Es importante hacer notar que entre los aztecas se reconocía al rey como el único y verdadero soberano propietario de la tierra, quién podía ejercerla plena "in re potestas" que comprendía los tres atributos de la propiedad romana, uti, frui y abuti, de donde se concluye que el rey podía disponer de las propiedades de sus súbditos.

No obstante la organización anterior, puede decirse que existía desde entonces el principio del problema agrario, pues la mayoría de las tierras se encontraban prácticamente concentradas en las manos de la familia real, los nobles y los guerreros, tal es el señalamiento que hace el maestro Lúcio Mendieta y Nuñez "la miseria iba sembrando el descontento entre las masas. En nuestro concepto estas sociedades indígenas llevaban en su propia organización el germen de próximas transformaciones, las que no pudieron realizarse porque la conquista española interrumpió su desenvolvimiento natural".

(1)

(1) Mendieta y Nuñez Lucio, El Problema Agrario en México, Porrúa, México, 1975, pág. 30.

No hay datos precisos que permitan conocer la extensión superficial de la tierra asignada al jefe del grupo familiar aunque algunos autores señalan antecedentes al respecto como el maestro Mendianta y Nuñez, consideramos que ésta varió según la cantidad, explotación y necesidades a satisfacer.

b) EPOCA COLONIAL

La llegada de los españoles al territorio de lo que hoy es nuestra República, marcó el inicio de la esclavitud y marginación total del pueblo aborigen de nuestra patria; en el aspecto de la tenencia de la tierra. Si bien es cierto que carecían de ese derecho de propiedad producto de la cultura europea, por lo que no pudo haberseles privado de ello. Según dice Don Angel Caso en su libro de Derecho Agrario, resulta cierto que si se les privó de la posibilidad de explotar en su beneficio un pedazo de tierra que constituía el sustento de su familias y lo que es más importante, de su libertad; es por eso que hemos señalado que el antecedente más remoto de nuestro Artículo 27 Constitucional se presenta en éste momento, en el que un pueblo extranjero a través de la situación en que tenía a nuestros aborígenes logró la destrucción de esa gran cultura.

Con el objeto de dar visos de legalidad a la conquista

de la Corona Española sobre los terrenos descubiertos, se hizo valer como argumento la disputa que entre tal nación y la de Portugal existía, misma que fué resuelta por la bula de Alejandro VI mediante la cual se otorgaron derechos a la Corona Española respecto de las tierras descubiertas y los seres humanos que se encontraban, desde la primera línea hacia el occidente y mediodía dentro de cuya superficie se encuentra el hoy territorio de la Nación Mexicana.

En tales condiciones, la Corona Española permitió a los conquistadores adquirir en propiedad las tierras descubiertas.

Sin que valga la pena detenernos a analizar la validez de la bula citada en cuyo caso destacaría el análisis de las facultades del Papa para distribuir propiedades o tierras de las que carecía de dominio, queremos señalar tan sólo que en realidad la única base para la apropiación de las mismas por parte de los conquistadores consiste en el hecho de la ocupación por la fuerza de la conquista de los mencionados terrenos.

A través del transcurso de 300 años de dominación española surgieron tres grupos en los que se distribuyó la propiedad de la tierra:

Los terratenientes españoles;

La iglesia, y

Los poblados indígenas.

El origen de la propiedad del grupo citado primariamente lo tenemos en la voluntad del monarca español que se manifiesta claramente en la Ley de 18 de junio de 1513 expedida en Valladolid por Fernando V y que en su parte medular señala: "...porque nuestro vasallos se alientan al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con comodidad, y la convivencia, que deseamos; es nuestra voluntad, que se puedan repartir y se repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones y los que fueren de menor grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiéndolo hecho en ella su morada y labor y residiendo en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultad para que de allí en adelante los puedan vender y hacer de ellos su voluntad libremente, como cosa propia; y así mismo conforme a su calidad el Gobernador, o quien tuviere nuestra facultad les encomiende los indios en el repartimiento que hiciere, para que gocen de sus aprovechamientos y demoras, en conformidad de las tasas

y de lo que está ordenado..."

Según su rango los conquistadores adquirirían en propiedad las tierras descubiertas a través de mercedes (extensiones otorgadas según los servicios prestados al trono analizando los méritos del solicitante a juicio del monarca): a) caballerías, para los soldados de caballería, (extensiones de 32 a 33 has.) y b) peonía (en favor de los peones de 8 a 9 has. o poco menos según Mendieta y Nuñez, y 50 Has. Según otros autores); suertes de tierras (solares para labranza otorgados a cada uno de los colonos en las tierras de una capitulación o de las correspondientes a una merced real), estas propiedades más tarde se adquirieron por otros particulares a través de compra-venta, confirmación y prescripción, cabiendo hacer la advertencia que todas estas formas de adquisición de la tierra fueron de carácter individual.

Aunado a la distribución de tierras a favor de los españoles se llevo a cabo por los mismos la distribución de los indios bajo el nombre de encomiendas, supuestamente para confiar a los conquistadores de la difusión y enseñanza del evangelio a los indígenas que quedaban bajo su resguardo por virtud de los repartimientos, encomiendas que en el fondo sólo sirvieron a los colonizadores para llevar a cabo la esclavización de los indígenas y la destrucción de su cultura,

fertilizando así el germen de lo que más tarde sería nuestra Independencia.

tal era la situación que prevalecía en favor de los terratenientes españoles en aquella época, cuyas propiedades llegaron a tener proporciones alarmantes, como lo fué el caso de Hernán Cortés, quien por regalo del rey Carlos V recibió en propiedad las Villas de Oaxaca, Cuernavaca y Toluca que comprendía 18 pueblos y 23,000 indios.

Graves daños causó la institución de la encomienda a la situación de los indios, pues el hecho de que el español aparecía como conquistador de las nuevas tierras y de que el indígena propietario de ellas se transformaba en un instrumento en beneficio del conquistador, ayudó a la absorción de las tierras de los indios en favor de los españoles. Aunada a ésta situación, la circunstancia de que solamente "los españoles y sus descendientes gozaron libremente del sistema educativo colonial y sobre todo de los centros de alta educación, las castas y los indígenas no tenían a su alcance la educación laica en general y menos en sus fases superiores". (2)

"Lorenzo de Zavala explica que la inquietud social a finales de la Colonia y principios del siglo XIX se explica

(2) Chávez Padrón Martha, El Derecho Agrario en México, Porrúa México, 1970, pág. 224.

porque "las haciendas de ganado mayor lanar eran posesiones de principes, pues tenían desde veinte a treinta mil cabezas; las de cultivo, aunque atrasada la agricultura, producían trigo, cebada, maíz, frijoles y demás granos alimenticios. En la tierra caliente se cultivaba la caña de azúcar y el café y estos ramos precisos formaban la riqueza de los propietarios, cuya mayor parte eran españoles o frailes. Son célebres las Haciendas de los Yermos, de los Dominicos y otras semejantes en los valles de Cuernavaca y Cuautla Amilpas. Se acumularon capitales de mucha consideración en estas manos y se estableció la desigualdad de fortunas y con ella la esclavitud y la aristocracia". (3)

La situación de la iglesia no fué distinta a la de los terratenientes, no obstante que estos vinieron en compañía de los conquistadores exclusivamente a lograr la conversión de los indios a la fé católica.

La historia de la acumulación de riquezas por parte de la iglesia no es nueva, no es una situación que se diera a raíz de la conquista, ya España desde tiempo atrás a la misma, había distinguido entre permitir la propagación de la fé y admitir que el clero acumulara grandes cantidades

(3) Chávez Padrón Martha, ob, cit., pág. 225.

de bienes inmuebles; en relación a éste punto la Dra. Martha Chávez de Velázquez nos recuerda la Ley de 1130 dictada por Alfonso VII y las Cortés de Nájera, a través de la cual se prohibió al clero adquirir bienes inmuebles. Por otro lado tenemos en plena dominación la insistencia de la Corona para que la iglesia no acumule bienes inmuebles según podemos descubrir de la lectura de la Ley X, dictada por Don Carlos y la Emperatriz gobernadora, en Madrid a 27 de octubre de 1535, en la que se establece: "Repártanse las tierras sin exceso, entre descubridores y pobladores antiguos, y sus descendientes, que hayan de permanecer en la tierra, y sean preferidos los más calificados, y no las puedan vender a iglesia ni monasterio, ni a otra persona eclesiástica, pena de que las hayan perdido y pierdan, y puedan repartirse a otros". (4)

No obstante la marcada prohibición, el clero empezó adquirir bienes inmuebles desde su llegada a la Nueva España, quizá en un principio sólo para la construcción de iglesias y monasterios, pero posteriormente fué acumulando grandes extensiones de terrenos muchas veces en detrimento de las comunidades indígenas, quien por la naturaleza de la propia institución mantenía ociosas las mismas con las consecuentes

(4) Wistiano Orozco Luis, Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos, Caballito, México, 1974, pág. 37.

repercusiones económicas para la Corona Española.

Tal situación se daba lógicamente en violación a las leyes dictadas, describiéndonos el panorama el Lic. Mendieta y Nuñez de la siguiente manera "no sabemos cual sería el valor de la propiedad eclesíastica en México durante la época colonial; los únicos datos que tenemos son las apreciaciones hechas por Humboldt quien consideró que la propiedad eclesíastica en Puebla constituía las cuatro quintas partes de la propiedad territorial, de donde erróneamente según ha demostrado Don Carlos Pereyra, pretenden varios autores hacer extensiva esta consideración a toda la Nueva España; y el cálculo hecho por el Obispo de Michoacán, Abad y Queipo, sobre los capitales hipotecarios destinados a obras pías y que, según él ascendía a cuarenta y cuatro millones quinientos mil pesos, en 1803. El primer cálculo se refiere solamente a Puebla y el segundo abarca una parte de los bienes eclesíasticos pero ambos demuestran que en la época colonial estos eran muy grandes". (5)

La acumulación de riquezas inmuebles en favor de la iglesia llegó a tales proporciones que la Corona Española reconoció tal irregularidad celebrando un concordato con la Santa Sede el año de 1737 para que las propiedades de la iglesia perdieran sus excensiones y pagaran impuestos. Lo

(5) Mendieta y Nuñez Lucio, ob, cit., pág. 62.

anterior nos lo comenta la Dra. Martha Chávez de Velázquez en su libro Derecho agrario en México, señalando además otras disposiciones en las que se llegó inclusive a la enajenación de los bienes del clero todas ellas encaminadas a terminar con la acumulación de la riqueza improductiva en manos del clero.

Los poblados indígenas, resultaron ser por virtud de ésta forma de distribución de la propiedad durante la colonia, los que vinieron a soportar el engrandecimiento de las propiedades de los terratenientes españoles y la iglesia, no obstante la corona trató de proteger a dichos poblados de las ambiciones sin límites de los colonizadores. Ello se demuestra del análisis que se haga de los tres siglos del período colonial en los que encontramos infinidad de decretos reales urgiendo a la administración de la Nueva España a respetar las posesiones indígenas, pero poca importancia tuvieron dichas disposiciones y no se diga de la falta de aplicación de las mismas en la conformación de la estructura agraria de esa época.

Se reconocieron en aquella época diversos tipos de tenencia de la tierra en favor de los indígenas que tenían la características de una propiedad de tipo colectivo. Estas fueron el Fundo Legal (correspondía al terreno donde se asenta-

ba la población y servía para concentrar a las masas indígenas en un lugar determinado y ejercer el control que requería la corona; se dice que su extensión medía en forma de un cuadrado de 600 varas hacia los cuatro puntos cardinales a partir de la iglesia que se encontraba en el centro del poblado); el ejido y dehesa, (cuyo contenido en aquella época correspondía al de un solar situado a la salida del pueblo, en el que no se laboraba, y cuyo uso y disfrute era comunal inajenable e imprescriptible, en donde los indios podían tener su ganado); los propios, cuyo contenido coincide con el del Altepletalli de la época precolonial, ya que los productos de ambas instituciones se dedicaban a sufragar los gastos públicos. Tenía la característica de ser inajenable y se cultivaba en forma colectiva); tierra de común repartimiento, (a las que se les conocía también con el nombre de parcialidades o tierras de comunidad, ya que guardaban el estado comunal pero el disfrute era individual y se sorteaba entre los habitantes del pueblo a fin de que se cultivara).

Tal era la situación de los indígenas y que nos presenta Don Manuel Abad y Queipo en 1805 de la siguiente manera "los pueblos quedaron sin propiedad, y el interés mal entendido

de los hacenderos no les permitió ni permite todavía algún equivalente por medio de arrendamiento siquiera de 5 ó 7 años.

Los pocos arrendatarios que se toleran en las haciendas dependen de el capricho de los señores o de los administradores, que ya los lanzan, persiguen sus ganados e incendian sus chozas". (6)

No era ningún secreto la situación de carencias que vivían los indígenas de aquella época lo que contribuyó que estas masas marginadas hicieran suyo el llamado de independencia de Don Miguel Hidalgo y Costilla, quienes seguramente sin comprender ese llamado a la libertad política que proclamaba el padre de la patria, si encontraron en la lucha un medio para vengarse de tantas injusticias sufridas.

Réstanos agregar, que en lo referente a las formas de propiedad que se dieron en ésta época, los historiadores (mendieta y Núñez y Martha Chávez), coinciden en señalar como lagunas intermedias entre las formas de propiedad individual y colectiva señaladas, las composiciones (que podían ser individuales y colectivas) y las capitulaciones (pueblos de españoles y reducciones de indígenas).

(6) Derechos del Pueblo Mexicano, Cárdenas Editor, Vol. IV. Pág. 590.

c) MEXICO INDEPENDIENTE

Esta época se inicia el 27 de septiembre de 1821 con la entrada a la Ciudad de México del Ejército Trigarante. Heredando en materia agraria la defectuosa distribución de la tierra efectuada en la época de la colonia, que como se indicó antes, propició al latifundio, la propiedad eclesiástica y el ataque constante y sistemático a la propiedad indígena, independientemente de la defectuosa distribución de la población que existía en aquella época.

Pensamos que tal estado de cosas inspiró a los patriotas, Hidalgo y Morelos, para que expidieran diversos decretos tendientes a solucionar tan ancestral problema.

Así, Don Miguel Hidalgo expidió en la ciudad de Guadalupe el 5 de diciembre de 1810 un decreto mediante el cual ordena a los jueces y justicias del distrito de aquella capital se entreguen a los naturales, las tierras para su cultivo y que el goce de esas tierras sea únicamente para dichos naturales, en sus respectivos pueblos.

De la misma manera, Don José María Morelos y Pavón, giró órdenes a sus jefes militares a través de su proyecto para confiscación de intereses de europeos y americanos adictos

al gobierno, para que inutilizaran todas las haciendas, cuyas tierras pasaran de dos leguas, pensando que el beneficio de la agricultura, consistía en que muchos se dedicaron a trabajar un corto terreno que pudieran atender con su trabajo. Este proyecto fué suscrito por el caudillo en Tlacosautitlán, Jalisco, el 2 de diciembre de 1813.

Dice la Constitución de 1824 en su parte relativa:

Viene posteriormente el plan de Iguala en 1821 y nuestra constitución de 4 de octubre de 1824, en los que se reconoce el derecho de propiedad en favor de los individuos así como su respeto y protección por parte de las autoridades.

Artículo 112. Las restricciones de las facultades del Presidente son las siguientes:

Fracción III. El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, no turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.

Concordando con la tesis de que para resolver el problema de la injusticia en la distribución de la tierra se requería una distribución de la población a lo largo del

territorio Nacional, la que se llevaría a través de la colonización del mismo, de 1821 a 1856 se emitieron diversas disposiciones legales, que a continuación mencionó:

a) Orden dictada por Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821, concediendo a los militares del ejército Trigarante, una fanega de tierra y un par de bueyes.

b) Acuerdo de 28 de septiembre de 1822, del Ayuntamiento Real de San Antonio de Baja California, decretando la validez de las concesiones de baldíos en su jurisdicción.

c) Decreto de colonización de 4 de enero de 1823 de la Junta Nacional Constituyente, auspiciando la colonización con extranjeros, repartiéndose la tierra.

d) Decretos de 4 y 19 de julio de 1823 y 6 de agosto del mismo año, que propiciaron la colonización interna, puesto que facultaron al Gobierno Nacional para repartir tierras, entre el ejército permanente o a quienes hubiesen prestado servicio a la causa de la Independencia.

e) Decreto de 14 de octubre de 1823, que al crear la Provincia del Istmo, ordena la repartición de sus tierras baldías entre militares, pensionistas y cesantes; entre capita-

listas nacionales y extranjeras y entre los habitantes que carecían de propiedad, lo que debería efectuarse por las diputaciones provisionales.

f) Ley de colonización de 18 de agosto de 1824, que ordenó el reparto de baldíos, entre personas que quisieran colonizar el Territorio Nacional, de preferencia los mexicanos.

g) Ley de colonización de 6 de abril de 1839 que ordena el reparto de los baldíos entre familias nacionales y extranjeras, en las partes deshabitadas del país.

h) Decreto del 27 de noviembre de 1846, que crea la Dirección de Colonización y su reglamento de 4 de diciembre del mismo año, que impide la colonización en forma gratuita.

i) Ley del 11 de enero de 1847, que autoriza al gobierno a hipotecar o vender en subasta pública, los bienes de manos muertas, para continuar la guerra contra Estados Unidos.

j) Decretos de 29 de mayo de 1853, 25 de noviembre de 1853, 7 de julio de 1854 y 2 de enero de 1855, que hicieron pasar al dominio de la Nación los terrenos baldíos, decretando la nulidad de las enajenaciones, que de ellos hubieran hecho

los gobiernos de los Estados, estableciéndose la revisión de los títulos de enajenaciones de estos terrenos y ampliando plazos para presentar a revisión tales títulos.

k) Decretos de 31 de marzo de 1856, facultando a los gobernadores de Puebla y Veracruz y al jefe político del territorio de Tlaxcala, para intervenir, a nombre del Gobierno Nacional, los bienes eclesiásticos de la Diócesis de Puebla.

Durante este período se expidió la Constitución centralista de las siete leyes, consignando en su artículo 2o, fracción III de la primera; 45, fracción III de la tercera; y 18, fracción III, de la cuarta, el derecho de propiedad en favor de los ciudadanos en forma ilimitada y su respeto irrestricto por parte de las autoridades:

Artículo 2o. Son derechos del mexicano:

III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo o en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el Gobierno y Junta Departamental en los Departamentos y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular,

sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

Artículo 45o. No pueda el Congreso General:

III. Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular.

Artículo 18o. No puede el Presidente de la República.

III. Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3o, Artículo 2o de la primera Ley Constitucional.

Todos estos decretos y leyes, resultan ser antecedentes de la regulación jurídica de la pequeña propiedad, y aún cuando si bien es cierto que fueron muestra de las intenciones de resolver el problema de la tenencia de la tierra, no lograron ese objetivo, quizás por la falta de conocimiento de tales leyes y decretos por parte de los indígenas, falta de medios de comunicación, analfabetismo, etc., lo que hizo que tales leyes resultaran insubsistentes en el campo práctico, prevaleciendo en grandes magnitudes los latifundios de los criollos y españoles y la gran propiedad eclesiástica, cabiendo señalar

que mucho ayudó a este tipo de situaciones el constante cambio de regímenes de gobierno. Baste decir nada más que el General Santa Ana ocupó 8 veces el gobierno de la República, haciendo de esto una situación política inestable que se reflejaba en forma lógica en la situación económica del medio.

D) PORFIRIATO

A la muerte de Don Benito Juárez en el año de 1872, Sebastián Lerdo de Tejada fue designado Presidente de la República, pero posteriormente en el año de 1876, pero posteriormente en el año de 1876 fue derrocado del poder por Porfirio Díaz que permaneció gobernando México como Presidente por 34 años. Este período se caracteriza por la libertad que dió el gobierno a la inversión extranjera sobre todo a los Estados Unidos, quien se apoderó de la mayoría de los recursos económicos que tenía el país, así mismo se acrecentó la concentración de las tierras agudizándose en definitiva la lucha entre los grupos rurales antagónicos que habían quedado después de que la iglesia fue eliminada.

En este período del porfiriato no solo se presentaron enfrentamientos entre las clases campesinas y los latifundistas sino también se presentaron luchas de las masas obreras contra

los industriales, como lo fueron las huelgas de Cananea en 1906 y en Río Blanco en 1907, movimientos estos que fueron determinantes para la lucha social de la revolución de 1910.

Dentro de las disposiciones que se dictaron en éste período, tenemos la Ley Provisional sobre Colonización de 31 de mayo de 1883, que tuvo el error de permitir que compañías deslindadoras se adjudicasen propiedades grandes o pequeñas que codiciaban, con base en la remoción de límites y revisión de los títulos que las amparaban.

Posteriormente en el año de 1894, en el Diario Oficial del 26 de marzo se publicó la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos que derogaba la expedida por Benito Juárez del 20 de julio de 1863, ésta ley, al igual que las de colonización, a que me refería en el párrafo anterior, contiene el error de permitir a los particulares el denuncia de los terrenos baldíos, demasías y excedencias sin límite de extensión, además de que se facultó a las compañías deslindadoras el deslinde de los mismos, obteniendo en pago de dichos trabajos grandes extensiones de terrenos lo que permitió el despojo en perjuicio de las comunidades y aún de pequeños propietarios, quienes generalmente sin medios económicos se veía impedidos a recurrir en defensa de sus derechos.

Siguiendo la costumbre española, las tierras que

eran poseídas ilegalmente según el criterio de las compañías deslindadoras, eran consideradas baldías incluyendo las tierras de los poblados que de acuerdo con la Constitución de 1857 no podían salir en defensa de sus derechos, y en consecuencia estaban sujetas a ser deslindadas de acuerdo con las leyes de colonización.

Baste transcribir el siguiente cuadro gráfico que nos demuestra la concentración de la tierra en manos de los latifundistas y compañías deslindadoras en aquella época:

NOTICIAS SOBRE LA EXTENSION DE ALGUNAS PROPIEDADES RUSTICAS DEL PAIS, TOMADAS DEL GRAN REGISTRO NACIONAL (7)

ESTADO	NOMBRE DE LA FINCA	EXTENSION EN HAS.
Chihuahua	La Santísima	118,878
	Lagunita de Dozal	158,123
	San José Babicora	63,201
Coahuila	Bachimba	50,000
	Los Jardines	49,000
	Santa teresa	60,899
	San Gregorio	69,346
	Santa Margarita	81,185
México	San blas	395,767
	La Gavia	132,620
Michoacán	San Antonio de la Huertas	58,487
Sonora	Cocóspera	51,528
Tamaulipas	El Sacramento	41,825
Zacatecas	Malpaso	63,786
	San José del Maguey	69,086

Y como resultado de los trabajos que las compañías deslindadoras realizaron bajo el patrocinio del porfiriato

(7) Silvia Herzog Jesús, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pág 123

y su legislación relativa, eran dueñas de grandes concentraciones de tierras aún después del triunfo de la revolución como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

COMPañIA	SUPERFICIE EN HAS
RICARDSON	300,000
COLORADO RIVER LAND CO.	325,000
LAS PALOMAS COMPANY	776,000
L. BOCKER	35,000
EP. FULLER	230,000
HG. BARRET	105,702
THE CHIHUAHUA DIMBERLAN	125,000

Entre los sistemas típicos de tenencia de la tierra durante el gobierno del General Díaz, el más importante era el de la hacienda o como se le conoce en toda la América Latina "El Latifundio".

De las compañías deslindadoras que acumularon tanta superficie Don Wistiano Luis Orozco nos decía "...tras esos millones de hectáreas han corrido muchos más millones de lágrimas: pues no son los poderosos, no son los grandes hacendados quienes han visto caer de sus manos esos millones de hectáreas, sino los miserables, los ignorantes, los débiles...los que no pueden llamar compadre a un juez de Distrito, a un Gobernador ni a un Ministro de Estado..." (8)

(8) Wistiana Luis Orozco. ob. cit. Introducción.

La Ley de Baldíos de 1894 fué suspendida en sus efectos por decreto de 18 de diciembre de 1909, en vista de los graves resultados que implicaba su aplicación, para que posteriormente y en virtud de las quejas que a nivel nacional formulaban los despojados, se emitiera el mencionado decreto, que ordenaba la repartición de ejidos, dándose lotes a los jefes de la familia en propiedad privada, siendo inembargables e intrasmisibles por el lapso de 10 años, éste decreto fue emitido - tardíamente y no tuvo aplicación por estar en vísperas la Revolución.

e) LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915

Entre los precursores de la Reforma Agraria que tuvieron en ella una influencia directa y decisiva, fue el señor Licenciado Don Luis Cabrera, autor de la Ley de 6 de enero de 1915, vencido por las armas revolucionarias el gobierno del general Huerta, los jefes de los grupos armados (Carranza, Zapata y Villa) no alcanzaron el acuerdo político que se intentaba plasmar en la Convención de Aguascalientes, reunida en octubre de 1914 por lo que se reanudó la lucha.

Con el evidente fin de incorporar las masas campesinas a los ejércitos constitucionalista, Carranza promulgó la ley (9) el diputado Luis Cabrera quién durante la presidencia

(9) Humberto C. Ricard, Introducción Jurídica a la Reforma Agraria Mexicana, Impresiones Modernas, México, 1972, pág. 86.

de Madero presentó un proyecto legislativo en diciembre de 1912. El contenido de esta ley es de suma importancia ya que sintetiza la historia del problema Agrario de México, deduciendo de todo esto la conveniencia de restituir por justicia y dotar por necesidad, tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas.

Los puntos esenciales de la ley son los siguientes:

a) Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por autoridades de los estados en contra de lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856.

b) Declara igualmente nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal ilegalmente y a partir del 10 de diciembre de 1870.

c) Declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales en el período de tiempo antes indicado, si con ellos se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

d) Se instituye para la resolución de todas las

cuestiones agrarias, una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria por cada estado o territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada estado se necesiten. (10)

Esta Ley fue expedida en época sangrienta de lucha civil, y por ello se realizó en un principio de manera defectuosa, irregular.

Las pasiones políticas, intereses de partidos, y el deseo de los caudillos de engrosar las filas revolucionarias junto con los pueblos rurales fueron otros tantos motivos y circunstancias que hicieron, a menudo, de las dotaciones y restituciones verdaderos atentados en contra de la propiedad privada, inútiles muchos de ellos, porque no llenaron los fines que la ley perseguía y sí complicaron el problema.

(10) Mendieta y Núñez Lucio, El problema Agrario de México, Porrúa, 15a. ed., México, 1978, págs. 189 y 190.

CAPITULO SEGUNDO

El problema de la propiedad en la legislación mexicana del siglo XIX cuyos modelos fueron los documentos legislativos del racionalismo europeo y la constitución liberal de los Estados Unidos de Norteamérica resultaban poco adaptables a las necesidades nacionales donde el problema fundamental lo constituía la propiedad agraria y cuyas necesidades de adecuación fuerón planteadas en el congreso constituyente de 1856, por el diputado Ponciano Arriago, entre otros. En la constitución de 1917 se establece que la propiedad, antes que un derecho privado es una prerrogativa de la nación, cuya acepción se refleja con claridad en el artículo 27 constitucional. Así el Estado propietario, está en condiciones de fundar y regular el derecho de propiedad privada, condicionada por los factores más sabidos: a) Porque la nación se reserva la facultad de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, b) porque así, conserva el control sobre sus recursos y c) porque ante cualquier eventualidad política, queda habilitada para reivindicar su título primogenio, con estos elementos se convierte en arbitro de este derecho y de la sociedad civil en su conjunto.

La legislación de la propiedad agraria queda asignada en el artículo 27 constitucional y sus reformas de 1940, 1960,

1975, y de 1982 donde quedan establecidas las formas de tenencia que regulan la propiedad de la tierra, y que son: a) Nacional, b) Ejidal, c) Comunal, d) Pequeña Propiedad cuyas características y regulación se procede a describir.

a) NACIONAL.

Con la independencia de México viene aparejada la política de baldíos que tuvo un alto costo-pérdida de la mitad del territorio nacional se replantea en las Leyes de Reforma y toma un nuevo cariz en la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (de 26 de marzo de 1894) con la constitución de 1917 y la redefinición de la propiedad originaria a favor de la nación mexicana (Art. 27), se da otro enfoque a la propiedad rústica para fines productivos. Los campesinos tenían dos opciones básicas para satisfacer sus demandas agrarias, la primera por restitución-difícil de probar la calidad de propietario- y la de dotación que se interponía llenado los requisitos de capacidad general y especial agraria, ligadas a las del núcleo de población solicitante.

Quedan al margen de la acción dotatoria los grupos menores de veinte familias, teniendo que buscar otras alternativas para hacerse acreedores a un predio rural. En el contexto de la reforma agraria mexicana, aparecen otras formas de tenen-

cia de la tierra "...uno para los campesinos pobres por la vía de terrenos nacionales, y otro para los campesinos que tenían capacidad económica para adquirir un pedazo de tierra por la vía de colonias agrícolas". (11)

Así los terrenos nacionales se reorientaba a cumplir su verdadero objetivo social, el incorporar a campesinos pobres y a sus familias a las actividades socio productivas del país. Más de ninguna manera estaban destinados a especulación, ni a los negocios inmobiliarios en que lamentablemente devinieron, por encima de los verdaderos intereses agrarios.

Las disposiciones jurídicas, que arrancan con el Decreto de 2 de agosto de 1923 -expedido por el presidente Alvaro Obregón- en el que los campesinos que no pudieran solicitar tierras por restitución o dotación, tenían la opción de obtener terrenos nacionales o baldíos siempre que llenaran los siguientes requisitos: mexicanos por nacimiento o por naturalización, y mayor de dieciocho años. El cultivo ininterrumpido durante dos años, permitía al agricultor solicitar al Presidente de la República la expedición gratuita del título

(11) Chavéz Padrón Martha. Ponorama Jurídico de los Terrenos Nacionales (Conferencia. 1ª. Edic. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, México 1974. p. 5.).

correspondiente. De cuya sustanciación era responsable la Secretaría de Agricultura y Fomento. En lo sucesivo se generan varios acuerdos, decretos y reglamentos en relación con los terrenos nacionales.

En el acuerdo del 26 de agosto de 1926 se cancelaron los contratos de arrendamiento sobre terrenos nacionales., celebrados de acuerdo con el Decreto de 2 de agosto de 1923. En el año de 1928 se expiden varias disposiciones jurídicas sobre la materia, como el acuerdo de 26 de enero en que se dan facilidades a los campesinos pobres para adquirir terrenos nacionales.

En el decreto del 10 de abril se amplió el derecho a los arrendatarios de terrenos nacionales, siempre que los hubiesen poseídos cinco años anteriores a la solicitud, excluyendo a los localizados en la franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, inclusive los que se encontraran en cualquier parte del Territorio de Baja California.

Finalmente en el Decreto de 16 de agosto de ese año, se exigía que los nacionales trabajaran directamente la tierra que poseyeran por lo menos durante dos años, para hacerse acreedores a la titulación de dicha eredad.

En el Decreto del 13 de junio de 1929 se aceptó que conforme fueran medidos y deslindados los terrenos baldíos y nacionales, se podían fraccionar en lotes para su arrendamiento o enajenación, siempre que fueran en subasta pública. Es propiamente el inicio "...con lo cual empezó a desvirtuarse el sentido original y revolucionario del destino que deben tener los terrenos nacionales". (12)

En el Decreto de junio de 1934 distinguió a los terrenos baldíos de los nacionales, obligando el deslinde y medición de los baldíos; se aumento la superficie que se podía enajenar de 25 a 150 hectáreas de riego; se distinguió la venta de terrenos nacionales y los enajenados en forma gratuita, entre otros aspectos. Esto se complementa con el Reglamento expedido el 7 de febrero de 1939.

En el Decreto de 26 de abril de 1940 se ordenó la revisión de los expedientes sobre ocupación de los terrenos baldíos y nacionales, a fin de ayudar a los proletarios campesinos que no pudieron beneficiarse con las acciones de dotación o restitución. Se expedían títulos provisionales a los campesinos que ocupaban parcelas, en cuyo expediente unicamente

(12) Cfr. Chávez Padrón Martha. Panorama Jurídico. p.p. 10-11.

faltaba el deslinde, que al efectuarse posibilitaba el canje del título provisional por el definitivo.

En la Ley General de Bienes Nacionales del 31 de diciembre de 1941 se diferencian los bienes de la Federación en: del dominio público, y del dominio privado. Entre los primeros estaban los de uso común, inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los declarados por la Ley de inalienables e imprescriptibles y los muebles de propiedad federal que por naturaleza sean insustituibles. En tanto que los de dominio privado abarcaban las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional, susceptibles de enajenación a los particulares; los nacionalizados; los vacantes en el Distrito y Territorio Federales; los que hubiesen formado parte de una corporación pública y se extingan, y los demás inmuebles y muebles que por cualquier título adquiriera la Federación.

Este cuarto de siglo, de tanteos y altibajos en la legislación y reglamentación de los terrenos nacionales y baldíos, se refleja en el artículo 58 del Código Agrario de 1942, que, originalmente, dispuso que las propiedades de la Federación, serían afectadas, en forma preferente para fines agrarios, esto es; para dotar, ampliar ejidos o para constituir nuevos centros de población.

Esto despeja el camino para la expedición de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, que establece los siguientes conceptos:

Art. 4 Son Baldíos, los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindado ni medidos.

Art. 5. Son Nacionales:

I.- Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos del Capítulo VI de esta Ley;

II.- Los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquierán;

III.- Los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.

En esta última fracción no se incluyen los contratos o concesiones declarados nulos por el Presidente de la República (Art. 27-XVI II Const.)

Art. 6. Son demasías los terrenos poseídos por parti-

culares con título primordial y en extensión mayor de la que éste determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos enmarcados por el título y, por lo mismo, confundido en totalidad con la superficie titulada.

Los terrenos nacionales podían arrendarse o ser enajenados por el Presidente de la República: a título oneroso y a título gratuito.

En tanto que en las demasías se admitía la composición por lo que toca a baldíos, en principio se cerraban las operaciones de enajenación (Art. 7).

Ya fueran terrenos nacionales, baldíos o demasías; no operaba la prescripción (art. 86).

1. TERRENOS NACIONALES Y DEMASIAS.

1) Enajenaciones a título oneroso. La podían efectuar los mexicanos por nacimiento o por naturalización que llenaron los requisitos establecidos y que tuvieran la capacidad para celebrar en el contrato respectivo. Este mismo contrato lo podían suscribir los extranjeros, siempre que se consideraran como nacionales en relación con los terrenos adquiridos y no invocaran la protección de los gobiernos de donde eran

originarios, más se les prohibía en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las playas, según el artículo 8. "Las sociedades mexicanas sólo podrán adquirir y poseer terrenos nacionales en los casos y para los fines del artículo 27 Constitucional".

Y el artículo 9 establecía que tenían prioridad para adquirir los terrenos nacionales los poseedores los arrendadores, y los primeros solicitantes.

Las máximas superficies para fines agrícolas o ganaderos que se autorizaba enajenar a una persona, eran las mismas que para los pequeños propietarios.

Estos no regían la compra de terrenos nacionales destinados a fraccionamientos urbanos y suburbanos o para cualquier otro fin que no sea agrícola o ganadero, las superficies enajenables seran las que fije la Secretaría de Agricultura según las circunstancias del caso.

La compraventa se efectuaba de contado o a plazos no mayor de diez años y una tasa de 5% anual sobre saldos insolutos. Se expedían los títulos al cubrirse los adeudos, al acotarse el terreno y al comprobarse que se esta aprovechando en un 30% cuando menos, de la superficie apta para ser explotada.

La enajenación a título gratuito procedía a favor de los mexicanos, por nacimiento o por naturalización, que carecieran de tierra, que desearan dedicarse personalmente a las labores del campo, que no tuvieran los recursos económico para comprar el inmueble y que poseyeran la capacidad exigida para este caso. La dimensión de la parcela agrícola o ganadera de los nacionaleros, era similar a la de los ejidatarios.

Arrendamientos se celebraban por los que llenaran requisitos para la enajenación onerosa de terrenos nacionales. El contrato no podía exceder de diez años y la renta era igual al 3% del valor del terreno.

Baldíos estaba prohibida la enajenación de estos bienes, más existían mecanismos para que los baldíos se transformaran en terrenos nacionales. Así el terreno baldío solicitado en arrendamiento, había que deslindarlo y valuarlo a fin de celebrar el contrato de arrendamiento.

Mas adelante el arrendatario gozaba del derecho de preferencia para adquirirlo.

También los poseedores de terrenos baldíos, que se respaldaran en títulos traslativos de dominio expedido por particulares o de autoridades no facultadas para expedirlos,

podían adquirirlos por medio de compra si compraban la posesión de los inmuebles por cinco años si no los explotaban.

Aún más las personas que estuvieran ocupando sin título o traslativo de dominio terrenos baldíos, tenían preferencia para adquirirlos en propiedad en el lapso de un año a partir de la vigencia de esta Ley.

Este estatus jurídicos, empezó a modificarse al expedirse el Decreto de 30 de diciembre de 1958, que transfiere la Dirección de Terrenos Nacionales, de la Secretaría de Agricultura, al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Con la reforma del artículo 58 del Código Agrario de 1942 (publicado en el D.O. el 22 de enero de 1963), los terrenos nacionales y en general los terrenos rústicos, pertenecientes ala Federación, unicamente se destinarían para satisfacer las necesidades agrarias o sea, constituir y ampliar ejidos y para establecer nuevos centros de población. Al igual que para obras y servicios públicos de la Federación, de los Estados y Municipios. Prohibiendo por completo la colonización de esos terrenos, incluso los de propiedad privada.

Este cambio trajo consigo una serie de conflictos, que obligo al jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y

Colonización, a expedir el acuerdo 12 de agosto de 1968, en que desconocía los títulos expedidos sobre terrenos nacionales y colonias, en el lapso comprendido entre el 10 de enero al 30 de noviembre de 1964, por las graves irregularidades de que estaban viciados.

A la vez, procedió a la cancelación, de las anotaciones, de los títulos en los libros de registro y dió un término, para que los interesados, iniciaran un procedimiento de regularización.

Las directrices agrarias del artículo 58 Código Agrario de 1942, las recoge el artículo 204 (LFRA), en que reitera el destino de los terrenos nacionales, para cumplir necesidades agrarias de los núcleos de población.

Luego entonces, había que dilucidar y asegurar, a la vez, los derechos y consecuente titulación de los terrenos de los nacionaleros, adquiridos antes de 1963.

Al respecto el artículo Quinto transitorio de reformas y adiciones a la LFRA publicadas en el D.O. el 17 de enero de 1985, reitera el criterio que habían venido observando las autoridades agrarias, de regularizar la situación jurídica de los poseedores de terrenos baldíos y nacionales.

De esta forma: faculta el Secretario de la Reforma Agraria para que, extienda con la intervención que corresponda a las dependencias legalmente competentes, en cuanto proceda y se encuentren en explotación los terrenos respectivos, los títulos de dominio sobre los mismos, previa la expedición de declaratorias de terrenos nacionales, sobre las áreas en cuya comprensión se localicen.

b) EJIDAL Y c) COMUNAL

SI hemos de atenernos a las definiciones que del Ejido y la Comunidad establece Jorge Madrazo en su "Artículo 27 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Ejido es una persona moral o colectiva, esa persona a recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria".

El Ejido explica, esta sujeto a un régimen jurídico de especial protección y cuidado por parte del Estado. La propiedad Ejidal corresponde al núcleo de población beneficiado con resolución presidencial dotatoria; esta propiedad no corresponde a ninguno de sus integrantes en particular sino que gozan de un certificado de derechos agrarios, por el contrario la propiedad Comunal en opinión del mismo autor esta amparada en un régimen jurídico similar al del Ejido, aunque la diferen-

cia estriba en el hecho de que la Comunidad no recibe sus bienes rústicos por dotación, ya que el Estado les reconoce desde épocas pasadas.

"Se ha dicho que el Ejido es una persona moral de derecho social, según queda asentado en el documento presentado por México, en la segunda conferencia mundial de reforma agraria rural celebrada en la sede de la FAO en Roma Italia, en donde más específicamente define al Ejido como". ...una sociedad de interés social integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intrasmisible, inembargable e imprescriptible; sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la Ley, bajo la tutela del Estado cuando a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica y que tiene por objeto la explotación y aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio". (13)

En este mismo documento se define a la comunidad

(13) Ruíz Messiege Mario. Derecho Agrario Revolucionario. (México, D.F. Lic. Instituto de Investigación Jurídica, UNAM, 1987 p.p 235-236.

como el núcleo de población con personalidad jurídica titular de derecho agrario que se reconoce mediante resolución presidencial restitutoria o de confirmación sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas y que como unidad de producción cuenta con órganos de autoridad de ejecución y control que funciona de conformidad a tradiciones, costumbres y democracia autogestiva interna.

El concepto de Ejido y Comunidad es vertido en múltiples trabajos de investigación de autores interesados en la cuestión Agraria Nacional entre los que podemos citar a Jorge Madrazo, Lucio Mendieta y Nuñez, Rodolfo Estavenhagen entre otros, que en general coinciden en la definición de Ejido, y más particularmente del Ejidatario como la persona física reconocida por el Estado como titular de derechos agrarios colectivos e individuales que participan en la explotación colectiva e individual del Ejido a que pertenecen. Al Comunitario, lo definen como el miembro de dicha comunidad campesina debidamente incorporado a ella en los censos generales de población comunera que posee derechos agrarios colectivos e individuales y que participan en las actividades económicas y sociales en la comunidad de acuerdo a la legislación agraria y a las tradiciones, costumbres de la comunidad a la que pertenecen.

Según la fracción X segundo párrafo del Artículo 27 de la Constitución queda establecido que la Parcela Ejidal no debe ser menor de diez hectáreas de riego o humedad o su equivalente, en términos productivos de otros tipos de tierra (fracción XV párrafo tercero del mismo artículo establece como equivalente dos hectáreas de temporal por una de riego; cuatro de agostadero y ocho de monte) en la práctica este tipo de señalamiento no es cumplido en forma precisa, dadas las características regionales y altas tasas de crecimiento de los índices de natalidad de la población rural, que demandan superficies crecientes de reparto sobre las demás formas de tenencia de la tierra generandose conflictos o los ya conocidos fenómenos de grandes migraciones rurales hacia las ciudades o al extranjero.

El fenómeno anteriormente descrito hace que la unidad productiva Ejidal o Comunal aporte excedentes cada vez más limitados de productos agrícolas, que hace escasamente de autosuficientes viendose obligados sus tenedores a alquilar su fuerza de trabajo en forma parcial o bien la migración ya referida y creando el fenómeno de rentismo de parcelas o bien "asociandose" con los agricultores comerciales bajo el amparo de la Ley de Fomento Agropecuario que induce a estos Ejidatarios o Comuneros se conviertan en peones asalariados en sus propias parcelas.

Según las estadísticas oficiales del sector agrario, se estima que al rededor del 70% de las tierras cultivables del país, corresponde a Ejidatarios y Comuneros y que aportan solamente el 35% de la producción agropecuaria Nacional, principalmente de productos básicos de consumo generalizado y de escasa densidad económica.

Lo anteriormente expuesto refleja que las tierras otorgadas como reparto a los Ejidos y tierras comunales son de muy baja calidad, ya que en su mayoría son de temporal, con carencias marcadas de infraestructura (créditos, asistencia técnica, organización, etc.) que hace que la producción que se obtienen de las mismas sean destinadas al sustento familiar generando escasos excedentes para el mercado interno de alimentos básicos.

Dado que la producción agropecuaria Ejidal y en menor escala la Comunal dependen del crédito oficial que otorga el Estado, por conducto del Banco Rural hace que estos productores tengan que sembrar cultivos que esta institución les señale, y entregar sus cosechas al órgano oficial de abasto CONASUPO conlleva que la tradicional siembra de subsistencia, queda relegada a Ejidatarios y Comuneros viendose desestimulados a seguir cultivando sus tierras las que abandonan, o rentan para emigrar buscando oportunidades de empleo y subsistencia.

Lejos de que estos fenómenos se hayan corregido como lo han pregonado líderes e Instituciones, que atienden al campo en planes como el Nacional de Desarrollo, Programa de Desarrollo Rural, Alimentario, etc., es evidente que la situación económica y social de este campesinado sea cada vez más angustiante e insostenible para la paz social, y cada días son más distante los postulados Constitucionales de justicia, equidad, social y económica entre los sectores que conforman el marco corporativo del Estado Mexicano actual.

Aunado a los problemas anteriormente señalados es importante destacar otra secuela de problemas que gravitan sobre el sector agrario como son el burocratismo, las diversas formas de corrupción oficial, así como la proliferación de líderes y caciques que medran sobre los exiguos recursos de Ejidatarios y Comuneros, que frena cualquier alternativa de superación e independencia.

Con los anteriores elementos se puede inferir que los criterios seguidos por el Estado Mexicano, a partir de la implantación de modelo de desarrollo estabilizador que pretendió convertir al país en una potencia industrial, castigaron sobre manera a los productores del sector agrario, mediante políticas de precios diferenciales para los productores de este sector, reducción de inversión pública, para destinarla

al incipiente sector industrial y comercial que deprimieron la producción Agropecuaria Nacional, a extremos tales como lo que actualmente de recurrir a la importación masiva alimenticia, que tradicionalmente se había producido en el país y más aún se generaban excedentes para la exportación. Si bien es cierto que estas políticas facilitaron la acumulación de riqueza en otros sectores de la economía, también lo es el grave riesgo que el Estado Mexicano enfrenta en cuanto a control político y soberanía conduciendo inevitablemente a un conflicto social de consecuencias impredecibles.

Con independencia de lo anterior de cuarenta años a la fecha, el monopolio de la acción agraria, el monopolio de la acción agraria lo ha tenido la CNC, organismo a través del cual el Estado a venido frenando el reparto agrario, propalando la idea de que no hay tierras que repartir, aún cuando la evidencia demuestra lo contrario, pues las simulaciones estan en todo su esplendor, haciendose notorio una oleada de decretos exporpiatorios de terrenos Ejidales, principalmente en zonas de potencial urbano o turistico contraviniendo al Artículo 27 Constitucional que en su parte conducente establece "...en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas"

situación que se contradice con la realidad, que actualmente vivimos y que es de todos conocido ante la apatía y contubernio de las autoridades encargadas de vigilar y aplicar la ley.

En las condiciones señaladas en los párrafos anteriores que hace evidente que el proceso de reforma agraria se aleja cada vez más de los preceptos y contenido del Artículo 27 Constitucional y se ha convertido en el más fuerte instrumento de explotación capitalista de las tierras Ejidales y Comunales por manos privadas, con el consiguiente estancamiento y pobreza de los núcleos de población campesina y los desequilibrios sociales y regionales que con anterioridad hice mención.

Las soluciones visibles en estas condiciones serían entre otras, las siguientes: que el Estado destine mayores recursos presupuestales y crediticios al sector Campesino Nacional, que elimine el burocratismo y la corrupción derivadas de la aplicación de dichos recursos y fortalezca la organización independiente de Ejidos y Comunidades sin el paternalismo que lo ha caracterizado hasta la fecha, con lo que se permitiría una mejor distribución del ingreso se limitarían las migraciones y se lograría la autosuficiencia de básicos que el país requiere.

En otro orden de cosas se puede afirmar que el Ejido y la Comunidad como figuras jurídicas organizativas del sector Agrario Nacional han cumplido en forma eficiente con los designios políticos del Estado Mexicano, al constituirse en bloque de fuerza en el manejo corporativo de la Política Nacional, es decir que como unidades productivas estas figuras jurídicas dejan mucho que desear pero en cambio han permitido mantener en condiciones de subsistencia a una proporción muy elevada de población económicamente activa del país y han facilitado la migración de mano de obra conforme los requerimientos de la industria y del comercio, por lo cual las críticas de corte productivistas y eficientista pecan de parcialidad al no tomar en cuenta lo anteriormente señalado.

Así es notorio que la actitud paternalista de los gobiernos emanados de la revolución para con el Ejido y la Comunidad dista mucho de ser lo coáctico y desorganizado que los sectores más conservadores del país le atribuyen y cuyo argumento utilizan para propugnar por su desaparición sino que por el contrario, constituyen una de las palancas básicas que han permitido mantener la estabilidad política y la paz social del país como ya lo he venido señalando en repetidas ocasiones.

Esta "eficiencia" de carácter político del Ejido

y Comunidad, no se refleja en sus aspectos productivos, no obstante que con la manipulación y el control productivo, el Estado ha eximido a la agricultura comercial de la responsabilidad de contribuir a la producción de alimentos básicos de consumo popular, arriesgando así la soberanía alimentaria Nacional al depositar dicha responsabilidad en el sector campesino con tierras de temporal y dejando a los agricultores comerciales toda la libertad de producir con criterios mercantilistas y especulativos arriesgándose así la autosuficiencia alimentaria Nacional, haciendo al país más vulnerable a las presiones del exterior.

Con independencia de lo anterior, las posibilidades legales del Ejido y la Comunidad no fueron mal planteadas porque la Constitución y la Ley tanto de la Reforma Agraria como de los demás ordenamientos que tiene alguna conexión con la materia, tránsitan con mucha venebolencia a este sector de la población. Aunque cuando se colocan los campesinos en los supuestos legales, cada funcionario, al aplicar la Ley, les da la interpretación que conviene a sus propios intereses y para prueba vasta dictar la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Suplencia de la Queja. No procede cuando se trata de pequeños propietarios. La fracción V del Artículo 91 de la Ley Amparo, en cuanto establece que tratándose de amparos en materia agraria, se examinarán los agravios

del quejoso supliendo las deficiencias de la queja, debe interpretarse en relación con el texto constitucional que reglamenta, a saber el párrafo 4o. de la fracción II del Artículo 107 en el que se limita expresamente la suplencia aludida a los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privarla posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, a los ejidatarios o comuneros, lo que significa que tratándose de actos que afecten a la pequeña propiedad, no se debe hacer dicha suplencia.

Jurisprudencia: Apéndice 1975, 3a. Parte Segunda Sala, Tesis 103, pp. 206 y 207.

En la Jurisprudencia citada se limita expresamente la suplencia de la queja a los juicios de amparo, en el que se reclaman actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos, y montes a los Ejidos y a los Núcleos de Población que de hecho o por derecho guarden estado comunal, lo que significa que tratándose de actos similares emprendidos por la pequeña propiedad el multicitado recurso de la suplencia de la queja debe quedar sin efecto.

ch) Pequeña propiedad

La influencia de la Revolución Francesa y de su ideario han hecho privar en nuestro país la opinión de que el establecimiento del régimen de pequeña propiedad, es el mejor camino para mejorar las condiciones de vida de las masas campesinas y elevar a la producción agrícola Nacional, dando así solución satisfactoria al problema de la tierra.

El Congreso Constituyente de 1917 profesó tales ideas y por esa razón en el artículo 27 de la Carta Magna, estableció por una parte para lograr una distribución equitativa de la riqueza y cuidar de su conservación, era necesario dictar, entre otras, las medidas encaminadas al desarrollo de la pequeña propiedad, y por otra parte, señaló en forma categórica que la dotación de tierras y aguas a los pueblos, rancherías y comunidades carentes de ellas deberían llevarse a cabo tomándose de las propiedades inmediatas, pero respetando siempre la pequeña propiedad.

En 1934, el Poder Constituyente de la República, al reformar el artículo 27 de la Constitución, reiteró el criterio de respetar la pequeña propiedad si bien introdujo ésta modificación esencial; que solo quedarán libres de afectaciones agrarias las pequeñas propiedades que reúnan estas dos condiciones: ser agrícolas y estar en explotación.

La intención del legislador al establecer tan atinada modificación no fue otra que la dar plenas garantías a la pequeña propiedad que sirve a los intereses de la propiedad, a la que cumple, como entonces se dijo con, "la función social", que es imperiosa para el país de que todas las extensiones de tierra se encuentren cultivadas.

Vemos pues, que tanto el Constituyente de 1917 como el legislador de 1934 impusieron el respeto absoluto a la pequeña propiedad y aun puede decirse, con las palabras de Mendieta y Nuñez, que "el respeto a la pequeña propiedad es el único límite señalado expresamente y terminante a la Reforma Agraria". Más ni uno ni otro precisaron en la Constitución el concepto de pequeña propiedad y con ello dieron lugar a uno de los más serios e importantes problemas de interpretación.

Al entrar en vigor la Constitución, tanto el Poder Ejecutivo Federal como la Suprema Corte de Justicia, colocados frente a este problema que se presentaba frecuentemente en los expedientes de dotación, agraria tuvieron que resolverlo adoptando los más diversos y aún opuestos criterios, hecho que prueba el decreimiento que entonces, como ahora privaba en esta materia.

Entre los antecedentes históricos que se pueden desta-

car en relación a la pequeña propiedad, antes de que el Ejido fuera concebido como Institución revolucionaria, son dignos de mencionar las posturas de don Molina Enriquez y Francisco Villa que hablaban de la propiedad agraria en términos de que esta no fuera tan grande como el latifundio ni tan pequeña que fuera insuficiente para mantener decorosamente a una familia de agricultores, de donde se infiere que estos no hablaban de reparto de tierra gratuito sino de una venta de tierras en cantidad suficiente. Molina Enriquez sobre el particular estima que estas unidades deberían de ser de cien hectáreas mientras que Villa estimaba dicha necesidad en veinticinco hectáreas por familia campesina en su Plan de Moroleón.

Carranza y Cabrera no tardaron en presentar un proyecto de Ley acorde con las condiciones y reformas al Plan de Guadalupe efectuado en Veracruz, cuando Carranza salió del centro del país para salvaguardar los intereses Nacionales representados por el Constitucionalismo, y aún de las versiones que sostienen que ésta salida obedeció a presiones del Gobierno Norteamericano que exigía la anulación o encubrimiento de las fracciones más revolucionarias del contenido del 27 Constitucional, que afectaba directamente los intereses de las compañías petroleras y deslindadoras de esa nación.

El derecho de propiedad no puede actualmente conservar las características que tenían en la etapa de la civiliza-

ción romana en la que se le consideraba como un dominio absoluto, perpetuo e irrevocable sobre los bienes.

Tampoco son aceptables las características adoptadas durante el liberalismo del siglo XIX cuando se afirmaba la existencia de la propiedad individual y privada como derecho inviolable del hombre. La identificación con el mundo contemporáneo de dos clases opuestas y claramente definidas determina su replanteamiento de la institución, distinguiendo, como señala Mario Díaz Cruz si se trata solo de una relación del hombre con el bien que le pertenece o si supone la obligación de los demás ciudadanos de respetar ese derecho, lo que plantea hasta que punto el uso de ese derecho puede ir contra el.

CAPITULO TERCERO
EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD

a). NATURALEZA Y CONCEPTO

Uno de los postulados agrarios de Jerarquía constitucional lo es el enunciado de la Fracción tercera del artículo 27 Constitucional que establece el desarrollo de la pequeña propiedad en explotación.

Asimismo, el constituyente consideró que la existencia y protección de la pequeña propiedad como un derecho en favor de sujetos individuales, tiene plena concordancia con la existencia de los derechos de sujetos colectivos que generalmente se denominan garantías sociales, cuyos titulares son los núcleos de campesinos carentes de recursos elementales a quienes el Constituyente quiso proteger mediante la reivindicación y dotación de dichos recursos y medios de subsistencia. Ambos postulados se señalan tanto en la constitución de 1917 como en el conjunto de ordenamientos posteriores a la misma, estableciendo siempre la inafectabilidad de la pequeña propiedad en explotación al grado tal, las autoridades que la afecten o destinen a satisfacer necesidades agrarias de grupos de personas carentes de tierra, incurren en respon-

sabilidad por violación a la Constitución.

Se establece de ésta manera un derecho de rango constitucional en favor de sujetos individuales que tengan propiedades o posesión de fincas rústicas en explotación que por su extensión superficial, calidad y destino de los terrenos no será tomada para resolver expedientes de dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población, y, confirmación y titulación de bienes comunales.

No obstante lo anterior el propio constituyente al reformar en el año de 1947 el Artículo 27 Constitucional estableció un nuevo instrumento para obtener en los casos en que la pequeña propiedad fuere afectada agrariamente, la vigencia de la infectabilidad desconocida, cuando esta se reclamase a través del juicio de amparo, apareciendo así como una novedad en el texto constitucional el instrumento denominado certificado de infectabilidad y, que pretende ser una medida de fomento para la pequeña propiedad concibiéndolo como medio indispensable para acudir al juicio de amparo por los propietarios o poseedores de predios rústicos en explotación que hayan sido afectados para satisfacer necesidades agrarias por virtud de un expediente dotatorio cualquier que este sea.

Cabe apuntar ahora, que la regulación normativa de

los certificados de inafectabilidad tocante a la solicitud, tramitación y formas de expedición, se encontraba en ese entonces comprendida en el Código Agrario de 1942, las cuales fueron tomadas en cuenta en la iniciativa citada ello confirma con la memoria de la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 12 de Diciembre de 1946, en la que el Diputado Nabor Ojeda, cuestionaba: "Quisieramos preguntar a la Comisión porqué no distinguio a que clase de certificado se refiere la inafectabilidad, o, más bien, porqué no se puso la frase los Certificados de Inafectabilidad.(15)"Es a este respecto se replicó que la reglamentación de los certificados como reconocimiento de la existencia de una pequeña propiedad aparecía en las disposiciones del Código Agrario de 1942.

Pero, Cual es la naturaleza jurídica del Certificado de Inafectabilidad , el Código Agrario de 1942 y la ley Federal de Reforma Agraria, no nos dice nada al respecto, ¿Se trata de un derecho real o de un derecho personal?, la iniciativa presidencial de reforma constitucional enviada al Congreso por el Presidente Miguel Alemán, establecía al respecto: "... ese reconocimiento de parte del Estado de que efectivamente se trata de una auténtica pequeña propiedad", (15) congruente

(14) Cárdenas Editor. op. cit. pág. 750

(15) Cárdenas Editor, op. cit. pág. 733.

con lo anterior el Lic. Raúl Lemus García nos dice: "la doctrina ha llegado a la conclusión de que el referido documento no enjendra ni otorga un derecho real ni personal, según la comprensión clásica y civilista de estas nociones ya que no genera un derecho de propiedad sobre la tierra que ampara el referido certificado, que legalmente puede otorgarse aun poseedor en los términos del Artículo 252 de la Ley, ni confiere a su tenedor la facultad de exigir de un particular una prestación particular consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa solamente se trata de un documento "ad probatione" destinado acreditar que el dueño o poseedor de un predio rústico agrícola o ganadero en explotación, goza de la prerrogativa de que el Estado no afecte agrariamente el área amparada por el certificado, por reunir todo los requisitos que la Ley señala para la pequeña propiedad". (16)

Es importante aclarar en relación al criterio apuntado, que los efectos del Certificado de Inafectabilidad no son solamente como lo señala el Lic. Lemus "acreditar que el dueño o poseedor...", pues tal circunstancia con independencia de que la misma haya sido reconocida o no por el Secretario de la Reforma Agraria, los efectos que se deriva del contenido de la reforma que se comenta y del campo práctico consistente.

(16) Lemus García Raúl, Ley Federal de Reforma Agraria Comutada, pág. 279.

en que el documento en cita permita al pequeño propietario impugnar a través del juicio de amparo las resoluciones dotatorias que indebidamente han afectado su predio rústico; así pues puede suceder que se le niegue a un pequeño propietario el reconocimiento de la inafectabilidad de un predio, o simplemente no le resuelva su solicitud al Secretario de la Reforma Agraria, no por ello no podrá acreditarse su inafectabilidad y conservar el derecho de que el Estado no afecte agrariamente su área, y si por el contrario en caso de ser afectada el propietario no pueda impugnarla por carecer del documento citado, a pesar de tratarse de una pequeña propiedad, que por el hecho de serlo es inafectable. Tal es el contenido de la reforma de la fracción XIV del Artículo 27 constitucional que señala: "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 su tierra o aguas"

Este reconocimiento de inafectabilidad va dirigido al predio, en cuanto conserva su inafectabilidad independientemente de que cambie de propietario, esto es, puede suceder que el multisitado certificado se expida al nombre de una persona X o sobre el predio Y, esta persona le transfiere el predio a otra, este seguirá siendo inafectable; y al propie-

tario, en cuanto al predio conserva su inafectabilidad siempre y cuando el propietario en turno mantenga su calidad de pequeño.

Ahora bien, cuales son los requisitos de existencia y de validez de los certificados de inafectabilidad el Lic. Lemus nos dice: "a) Un acuerdo presidencial donde se ordene la expedición del mismo producto de un procedimiento previo en el que se comprobo por parte de la Secretaría Agraria que el predio en cuestión se trata de una pequeña propiedad agrícola ganadera o agropecuaria en explotación; b) la publicación de dicho acuerdo en el Diario Oficial de la Federación; c) la inscripción del certificado en el Registro Agrario Nacional. Formalmente el certificado de Inafectabilidad deberá contener además, el nombre del propietario, ubicación, denominación colindancia y calidad de las tierras firma del Presidente de la República, del Secretario de la Reforma Agraria y Subsecretario de la Secretaría de la Reforma Agraria, así como los preceptos legales en que se funde". (17)

Por otro lado el Código Agrario de 1942 señalaba en su Artículo 33; "el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria"- agregando: "sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas", "se entiende por resolución definitiva para los efectos de esta Ley, la que ponga

(17) Op. cit., Pág. 269.

fin a un expediente": " de reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, de acuerdo con este Código". Tal precepto fue repetido fue por la Ley Federal de Reforma Agraria, con cierta modificaciones, correspondiendo al Artículo 80. de la misma en los términos siguientes: "el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria esta facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas". Seguidamente hace una enumeración de las mismas, sin consignar expresamente la de reconocimiento de la propiedad inafectable; no obstante ello; la redacción del propio precepto les dá ese carácter al señalar que tienen el carácter de definitivas las resoluciones que finalizan un expediente en los casos que la misma ley señala. Como conclusión podría acentuarse el principio de que una resolución en la que se reconozca la inafectabilidad de una pequeña propiedad reviste las características de definitivas e inmodificable dentro de la esfera administrativa, ello no es exacto pues como veremos las resoluciones citadas pueden ser temporales o definitivas, ya desde el Código Agrario derogado se preveía la posibilidad de su revocación.

Ahora bien, tratando de aglutinar todas la variantes o características que rodean este acto de reconocimiento,

debemos agregar, que tanto el Código Agrario derogado, como la ley Federal de Reforma Agraria establece la posibilidad de que el Secretario de la Reforma Agraria reconozca la inafectabilidad de un predio a través de diversos procedimientos, independientes del específico para obtener el acuerdo de inafectabilidad y el cartón Certificado de Inafectabilidad, ello a través de una resolución diversa de dotación de ejidos en la que se haga el reconocimiento de tal situación independientemente de beneficiar al poblado solicitante; o a través de una resolución de ubicación y determinación de la pequeña propiedad dentro de un latifundio según se desprende de la fracción II del Artículo 305 y el procedimiento establecido del Artículo 350 al 353, respectivamente de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

En este orden de ideas podemos decir ahora, que el Certificado de inafectabilidad es el reconocimiento que hace el Secretario de la Reforma Agraria de que un determinado predio rústico por sus características y condiciones constituyen una pequeña propiedad en explotación, a través de un acuerdo de inafectabilidad específico que ordena su expedición, una resolución diversa dotatoria o una de ubicación de pequeña propiedad revocable en ciertos casos, que concede acción al propietario para que acuda a los tribunales federales a impugnar las resoluciones dotatorias que lo afecten.

b) CRITERIO DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

Nuestro máximo Tribunal Judicial, a través de distintos fallos ha sentado Jurisprudencia estableciendo los alcances del concepto de certificado de inafectabilidad a que se refiere la reforma promovida por el Presidente Miguel Alemán, señalando textualmente en su tesis Jurisprudencial Núm. 10 en su parte conducente del informe rendido por la S.C.J.N., Segunda Sala, en el año de 1973: "Las defensas de la pequeña propiedad rural que instituye el Código Agrario son de varias clases y reciben diversos nombres, pero tienen de común que se basan, todas ellas, en que la suprema autoridad agraria, como es el Presidente de la República, es quien ha declarado que se trata de una pequeña propiedad inafectable. La autenticidad de que lo es, viene de que lo ha declarado así la suprema autoridad agraria, en el concepto de que solo al titular de la misma le corresponde hacerlo. Dichas defensas instituidas por el Código Agrario se pueden clasificar del modo siguiente: 1o. la establecen los Artículos 105, 292 y 293, y se refiere a la localización del área inafectable dentro de una finca afectable. Presuponen tales disposiciones que el propietario de un predio afectable, pero todavía no afectado, solicita la localización de la superficie inafectable, anticipándose a la afectación; si la localización se solicita oportunamente,

tienen importante consecuencia de que la futura afectación sólo podrá tener por objeto aquellos terrenos que no se hubieran incluido en la localización. El reconocimiento de dicha pequeña propiedad por parte del Presidente de la República recibe el nombre de declaratoria. 2o. Se contiene en el Artículo 292 del mencionado Código Agrario. Aquí el reconocimiento de inafectabilidad por parte del Presidente de la República recibe la denominación de Certificado de Inafectabilidad e incluye el doble objeto de proteger los que por su extensión son inafectables (es decir, la pequeña propiedad de origen) y aquellos otros que hubieran quedado reducidos a extensión inafectable, esto es, aquellos que de hecho y sin declaratoria presidencial hubieran quedado reducidos a extensión. El nombre de "Certificado de Inafectabilidad" que emplea el Artículo 294 es distinto al de "declaratoria" que en cierto modo genérico usan los artículos referidos a la primera categoría. Pero salvo la denominación, se equiparan en las dos figuras los rasgos esenciales de la tramitación, la autoridad que expide el documento, la publicación en el Diario Oficial y la inscripción en el Registro Agrario Nacional. Con sus nombres respectivos, declaratoria y certificado de inafectabilidad corren la misma suerte, hasta llegar al Registro Agrario Nacional, cuando el artículo 338 dice en su fracción XIII que deberán inscribirse en el mismo "los certificados de inafectabilidad y las declaratorias sobre señalamiento de superficies inafecta-

bles". A menos de entender que es superflua una de estas dos formas de definición de la pequeña propiedad, sólo cabe admitir que, aunque con nombres diferentes, las dos concurren por igual al fin común de proteger la pequeña propiedad inafectable. 3o. Es lo contenido en el Artículo 252, cuya fracción II dispone que las resoluciones presidenciales dotatorias contendrán: "Los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieran identificado durante la tramitación del expediente y localizado en el plano informativo correspondiente;...". Como en los casos anteriores, también en éste es la suprema autoridad agraria quién señalada la pequeña propiedad inafectable a que queda reducida la propiedad que se afecta. La diferencia con la declaratoria de la primera categoría estriba en que mientras allá la inafectabilidad se declara antes de la afectación. Aquí se hace con motivo de una dotación, pero en ambos casos se cumple el propósito constitucional de dejar a salvo la pequeña propiedad inafectable, a lo que responde también la segunda categoría, así sean diversas a su vez las circunstancias que toma en cuenta. Por último, al igual que las declaratorias y los certificado de inafectabilidad, esta forma de reconocimiento de la pequeña propiedad también es inscrita en el Registro Agrario Nacional, al serlo la resolución presidencial que la contiene, en los términos del Artículo 338, fracciones I y II; y como aquellos, debe ser publicado

en el Diario oficial de la Federación, además de los periódicos oficiales de las entidades correspondientes, según lo dispone el Artículo 253 del propio Código Agrario. Las tres formas de defensa de la pequeña propiedad que se acaban de enumerar se consignan en el Código Agrario como antes se dijo, para asegurar el respeto a la pequeña propiedad inafectable dentro de la esfera administrativa. A falta de una Ley posterior a la reforma constitucional de 1946, que regula el certificado de inafectabilidad como título de legitimación activa para promover el amparo, es decir, como defensa de la pequeña propiedad inafectable en la esfera judicial, sólo cabe acudir a las mismas formas de reconocimiento que instituye el Código Agrario, valederas actualmente, ya no sólo en el ámbito administrativo, donde siguen siéndolo, sino también para promover el juicio de garantía. De las tres formas de reconocimiento de la pequeña propiedad inafectable que consagra el Código Agrario, sólo una lleva la denominación de "Certificado de Inafectabilidad" denominación que es la empleada por la reforma constitucional de 1946. Pero no existe indicio alguno en el proceso de dicha reforma de que la misma hubiera tenido la intención de elegir uno solo de los tres medios de protección (el que lleva el nombre de certificado de inafectabilidad) como medio único de acudir al amparo, desdeñado a los demás y estableciendo en materia judicial una defensa mutilada respecto a la instituída en materia administrativa una defensa

que por incompleta no podría justificarse por cuanto todos los reconocimientos de inafectabilidad que consagra el Código Agrario, y no sólo el Certificado de Inafectabilidad, provienen de la suprema autoridad agraria". (18)

Posteriormente al resolver el amparo en revisión 1788/73, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, vino a aclarar la jurisprudencia citada, específicamente para establecer que no podría hablarse de un reconocimiento de inafectabilidad tacito derivado del enunciado de una resolución presidencial dotatoria de ejidos que estableciera que dentro del radio legal de afectación del poblado solicitado no existirán predios afectables. Se llegó a pensar que una manifestación de tal sentido contenido en una resolución presidencial quedará comprendida dentro del supuesto tercero a que se refiere la jurisprudencia multicitada, puesto que si una pequeña propiedad quedara sujeta a un procedimiento agrario dotatorio de ejidos, era motivo de investigación, análisis y dictámen de su situación jurídica para después concluir son una resolución presidencial que no lo afectaba, y que además establecía que no fué posible dotar al núcleo solicitante por que dentro del radio legal de afectación no se localizaron terrenos afectables, el Presidente de la República estaba reconociendo

(18) Informe rendido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el año de 1973, segunda sala, Ediciones Mayo, Pág. 12.

tácitamente en el momento de emitir su fallo la inafectabilidad de un predio, por lo que el mismo de acuerdo con la tesis de jurisprudencia Núm. 10 servía como certificado de inafectabilidad al pequeño propietario cuyo predio se localizará dentro de dicho radio, porque el mismo había sido motivo de análisis en el procedimiento que la motivo.

Pués bien, en la ejecutoria promovida en el fallo citado, nuestro máximo tribunal señaló: "La circunstancia de que una resolución presidencial omita la afectación de diversos predios comprendido dentro del radio legal previsto por el Artículo 57 del Código Agrario (cuyo contenido reproduce substancialmente el Artículo de la Ley Federal de Reforma Agraria) podría implicar entre otros supuestos, los siguientes: a) que con áreas afectadas queden satisfechas las necesidades de tierras del núcleo o población solicitante; b) que por razones de política agraria se haga reserva, en forma expresa o tácita, de áreas de tierras para fincar en ellas posteriores afectaciones, en orden a la satisfacción de necesidades de dotación de otros núcleos de población; y c) que por error cometido al realizarse los trabajos técnicos informativos o al elaborarse el plan respectivos se hubiera dejado de incluir dentro del pólígono de dotación áreas afectables. De lo anterior se concluye que el hecho de una resolución presidencial omita el fincamiento de afectaciones de predios ubica-

dos dentro del radio legal de afectación, no significa reconocimiento tácito de que tales inmuebles guarden situación jurídica alguna de inafectabilidad; ya que para que esta hipótesis pueda realizarse se requiere, necesariamente, que la declaratoria contenida en el mandamiento presidencial sea expresa, es decir, identificándose el predio mediante el señalamiento concreto del nombre de su propietario y de su localización en el plano informativo correspondiente y expresándose las razones de la propia declaratoria de inafectabilidad". (19)

Por otro lado, en tesis pronunciada al resolver el amparo en revisión Núm. 3240/76 promovido por Luis Valenzuela Bonilla, nuestro máximo tribunal amplía el concepto de certificado de inafectabilidad al equiparlo con los títulos de colonización otorgados por el Presidente a los colonos, señalando textualmente: "... el reconocimiento oficial del Estado de que cada uno de los lotes aludidos efectivamente constituye una auténtica pequeña propiedad, se hace por medio de los títulos de propiedad expedidos por el Presidente de la República, que es la Suprema autoridad agraria, y que han sido colonizados, y aunque la precitada Ley Federal de Colonización fué derogada por decreto del 31 de diciembre de 1962, de los Artículos 2o. y 5o. transitorios de dicho decreto se desprende

(19) Consultable en el archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

que tal derogación no afecta a las colonias ya autorizadas, y como consecuencia no existe la causa de improcedencia prevista en la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional...." (20)

Tal es el criterio sostenido por nuestro máximo tribunal judicial, producto de la insistencia de los abogados, defensores de la pequeña propiedad, restándonos únicamente inconformarnos, por el contenido de la ejecutoria que pretende aclarar la tesis de jurisprudencia Núm 10, puesto que si una propiedad ha sido sujeta a un procedimiento agrario desde su inicio, a través del cual ha quedado plenamente comprobado su inafectabilidad por medio de los trabajos técnicos informativos y del análisis de su régimen jurídico hecho en los dictámenes correspondientes, es obvio que ha reunido los requisitos suficientes de comprobación de su inafectabilidad y que el Presidente al emitir su resolución la reconoce, que no expresamente, si tácitamente, sin que tal circunstancia pueda prestarse a otras interpretaciones, puesto que de las actuaciones del expediente agrario correspondiente se desprende la motivación exacta de tal resolución.

(20) Op. Cit. L. Medieta y Núñez, pág. 504.

C) CLASIFICACION DE LOS CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD

a) CONFORME A SU DESTINO Y CALIDAD DE LAS TIERRAS:

De acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria tenemos tres clases de certificados de inafectabilidad: 1). AGRICOLA, 2). GANADERO y 3). AGROPECUARIO. El régimen legal de los mismos se encuentran comprendido en la Ley Federal de Reforma Agraria en los Artículos del 249 al 264 y del 350 al 355, así como en el Reglamento de inafectabilidad Agrícola y Ganadera del 9 de octubre de 1948 por lo que se refiere a los dos primeros.

Conforme al Artículo 257 de la Ley citada cualquier propietario o poseedor de predios rústicos que Constituyen una pequeña propiedad en explotación tienen derecho a solicitar y obtener el acuerdo de inafectabilidad y la expedición del certificado correspondiente, previa la reunión de los requisitos que los ordenamientos jurídicos imponen:

1) Certificado de Inafectabilidad Agrícola: este certificado se entiende referido a un concepto restringido de agricultura, esto es, exclusivamente a los predios sobre los cuales se pueda realizar cultivos ya sea en forma extensiva o intensivamente sobre propiedades que por virtud de la calidad de los mismos, y cuya extensión superficial se encuentran dentro del límite fijado en el párrafo 2o y 3o. de la fracción

XV del Artículo 27 Constitucional.

2) Certificado de Inafectabilidad ganadero: conforme al Artículo 7o. del Reglamento de Inafectabilidad ganadera; es el que se refiere a tierras de agostadero o de monte bajo no susceptible de cultivo, dedicadas a la cría o en gorda de ganado y que corresponde a la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor a su equivalente de ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los mismos", esto es, terrenos sobre los cuales se produzcan espontáneamente pastos que sirvan de forraje o alimento al ganado, cuyo destino debe ser precisamente la cría o engorda de ganado.

El reglamento de inafectabilidad previene la posibilidad de reforzar artificialmente con pastos la capacidad forrajera del predio sin que ello haga variar las estimaciones de calidad de la tierra.

3) Certificado de Inafectabilidad Agropecuaria: se trata de una nueva clasificación en la calidad de la tierra introducida por el legislador de la Ley Federal de Reforma Agraria, tomando como base para la misma el destino de la tierra, así, si una porción de la superficie se destina a sembrar plantas forrajeras, se considerará agrícola y se sujetará a la clasificación de tierras de riego, humedad o tempo-

ral, según sea el caso, sumándose el excedente como de agostadero, pero con la condición de que se dedique a la ganadería y el producto obtenido de los forajes se destine a alimentar el ganado del predio, pudiéndose comerciar con los excedentes de producción cuando se conseven el número de cabezas señaladas en el certificado agropecuario.

Lo anterior no significa que si un propietario que ha obtenido un certificado de inafectabilidad ganadera permanente, y por virtud de obras realizadas por el suscrito, logra mejorar la calidad de su tierra y producción forrajera, cumpliendo con los requisitos de ley, éste se tenga que sujetar a los límites de la inafectabilidad agropecuaria.

b) Conforme a su temporalidad: La encontramos reguladas en el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera vigente, de la siguiente manera: 1) permanentes, 2) temporales y 3) provisionales.

1). Permanentes: las que amparan superficies que constituyen pequeñas propiedades conforme a los límites de la fracción XV del Artículo 27 Constitucional, las cuales sólo podrán ser revocadas en los casos que previene la propia Ley y que analizaremos en inciso posterior.

2) temporales: Se refiere a las concesiones de inafectabilidad ganadera por 25 años reguladas por el Código Agrario de 1942, derogado, quedando sus normas aplicables únicamente a aquellas que se encuentren vigentes todavía.

3) Provisionales: Para aquellos predios que se van a poner en explotación ganadera en el plazo de un año, protegiéndolas por ese tiempo, y si en el lapso señalado, la inafectabilidad se convierte en permanente, si se trata de una pequeña propiedad; si rebasan el límite en una concesión por 25 años.

Estas dos últimas inafectabilidades a diferencia de la permanente, se otorgan previo el procedimiento establecido por el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera mediante la expedición de un decreto.

c) conforme a su origen: Según se trate de inafectabilidades que provengan de un procedimiento invocado especialmente para ello por el propietario o resulte de una obligación impuesta por la Ley a las autoridades en el momento de resolver un procedimiento dotatorio.

En el primer caso tenemos:

a) El carton Certificado de Inafectabilidad: que se otorga en cumplimiento de un acuerdo de inafectabilidad del Secretario de la Reforma Agraria a los propietarios o poseedores de pequeñas propiedades, que lo hayan solicitado en los terminos de los Artículos 257 y 354 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

b) La declaratoria de inafectabilidad: que se obtiene a solicitud de un propietario de grandes extensiones de tierras que rebasan los límites fijados para la pequeña propiedad, conforme a los Artículos 253, 350, 351, 352 y 353 de la Ley Federal de Reforma Agraria, procedimiento a través del cual se localiza dentro de un latifundio el área inafectable, quedando los excedentes disponibles para satisfacer necesidades agrarias.

En el segundo caso tenemos:

a) El reconocimiento de Inafectabilidad: derivado de la fracción II del Artículo 305, que establece el requisito de que las resoluciones presidenciales dotatorias deberan contener los datos relativos a las propiedades inafectables que se hubieren identificado durante la tramitación del expediente dotatorio así como su localización en el plano informativo que se haya elaborado con tal motivo.

b) Por el número de personas que lo solicitan: esta clasificación deriva de la posibilidad que presenta el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de hacer las solicitudes individuales o colectiva a través de conjuntos, existiendo como única diferencia, la de que tanto los estudios, como los dictámenes y acuerdo de inafectabilidad los realiza la Secretaria de la Reforma Agraria en conjunto en el segundo caso pero no obstante ello se entrega individualmente a cada propietario un cartón Certificado de Inafectabilidad.

d) EL ARTICULO 256 DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA

Dentro del tema que venimos analizando reviste especial importancia el contenido del Artículo 256 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y cuyo antecedente es el 110 del Código Agrario derogado.

El texto del Artículo en la Ley vigente es el siguiente:

256. Cuando una propiedad haya quedado reducida a la extensión inafectable, en virtud de una resolución agraria o a solicitud del propietario, se haya declarado inafectable, no se tomarán en cuenta para los efectos de afectaciones posteriores los cambios favorables que en la calidad de sus tie-

rras se hayan operado en virtud de obras de irrigación, drenaje o cualquier otro procedimiento, siempre que se reúnan los requisitos siguientes:

I. Que el mejoramiento de la calidad de la tierra, se deba a iniciativa del propietario y se haya consumado después de la resolución agraria, de la localización de la superficie inafectable o de la declaratoria de inafectabilidad;

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

III. Que el propietario no tenga otra extensión de tierra además 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 por el Artículo 249, y;

IV. Que se haya dado aviso al Departamento de Asuntos Agrarios y colonización y al Registro Agrario Nacional de la iniciación y conclusión de las obras de mejoramiento presentando los planes, proyectos o documentación necesaria.

El Registro Agrario nacional anotará la nueva clasificación de la tierra de la propiedad inafectable y expedirá

a solicitud y a costo de los interesados las constancias correspondientes".

Este precepto tiene su historia; su antecedente en el Código Agrario de 1940, correspondiente al Artículo 179, no hablaba de la necesidad de que el predio se encontrara protegido por acuerdo presidencial de inafectabilidad o el certificado, sino que exigía únicamente para el respecto de las mejoras, que la pequeña propiedad estuviese inscrita en el Registro Agrario Nacional. En nuestro concepto este precepto más acorde con la realidad jurídica de nuestro Artículo 27 Constitucional, puesto que el respeto a la pequeña propiedad lo ordena directamente la Constitución desde su promulgación en 1917, el Certificado de inafectabilidad en realidad, nada añade a la garantía establecida enérgicamente y con toda claridad en el precepto constitucional citado; lo único que podría decirse en contra de tal afirmación, es que con el certificado de inafectabilidad, el pequeño propietario afectado puede interponer el juicio de amparo, y este beneficio valga decirlo, tan distante de la mayoría de los pequeños propietarios, que por razones económicas y culturales no pueden obtener tal documento y en la mayoría de las veces, no ejercitan como debe ser la acción de amparo.

El precepto en cita pasó al Código Agrario de 1942

para ser reformado por decreto de 30 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial de la Federación I y III para exigir el certificado de inafectabilidad y que el aviso relativo a la iniciación y conclusión de obras deberá darse no sólo al Registro Agrario, sino también a la Dirección de Inafectabilidad.

Vino posteriormente la Ley Federal de Reforma Agraria para concebir con ciertas modificaciones al precepto, tal y como ha quedado transcrito con anterioridad. Cabe apuntar que tal precepto es congruente con el párrafo quinto de la fracción XV de la reforma de 1947 que establece: "Cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propietario no podía ser objeto de afectaciones agrarias, aún cuando en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúna los requisitos que fije la ley".

Al referirse este párrafo a los dictámenes de la Cámara de Diputados y Senadores coincidieron en señalar el gran paso que se daba en materia de protección a la pequeña propiedad y el gran estímulo que representaba para los pequeños

propietarios, reprobando otro tipo de actitud, pues de no ser así se limitarían las inversiones e iniciativas de los hombres del campo.

¿Pero en realidad el Artículo 256 responde al contenido de la reforma y al precepto constitucional en cita?. Veamos cuales son los requisitos que se fijan para proteger las mejoras que lleguen a rebasar los límites de la propiedad inafectable.

Por lo que se refiere a la fracción primera, la consideramos alejada de la realidad jurídica de nuestro Artículo 27 y sobre todo de la realidad del campo mexicano, pues aceptar la significaría tanto como estar de acuerdo que el pequeño propietario no deberá de trabajar al máximo de su esfuerzo su predio rústico hasta en tanto obtenga un certificado de inafectabilidad o un reconocimiento en resolución diversas, contraviniendo de esta manera un imperativo supremo que es la función social que deberá cumplir la propiedad a través de la explotación de la misma. Tratándose de las fracciones II y III no hay comentario.

Como último requisito para considerar inafectables las mejoras que realice el propietario cuando por virtud de ellas se rebase el límite fijado para la pequeña propiedad,

la fracción IV nos impone la obligación de dar aviso de iniciación y conclusión de las mismas al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hoy Secretaría de la Reforma Agraria, y al Registro Agrario Nacional, ello significa que aún cuando se cumplan todas las demás por la sola omisión de un aviso se podrán afectar los terrenos mejorados.

¿Podemos aceptar que este último requisito está acorde con los objetivos de la reforma constitucional y con la función social de que está investida la propiedad en nuestro sistema constitucional?, cuando buscan ambas el máximo aprovechamiento de la propiedad en beneficio de la colectividad, que acaso, el esfuerzo de muchos años por parte de un propietario para lograr el mejoramiento de la calidad de sus tierras, sin que éste se haya expuesto a adquirir más terrenos o lo haya dejado sin cultivos, por el simple hecho de que omitió dar a conocer a una dependencia de gobierno el gran esfuerzo que venía realizando en beneficio propio y de la colectividad, sólo por ello va a ser castigado privándole de lo mucho que ha logrado.

Desde luego, no podemos estar de acuerdo con esta exigencia que ha impuesto el legislador ordinario, que por la sanción que trae aparejado nos da la impresión que pretende hacer negatorio precisamente el objetivo del artículo.

CAPITULO CUARTO

LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS

Ha sido una lucha sin cuartel la que desde tiempos atrás ha sostenido los ideólogos e intelectuales para que aquellos derechos que las Constituciones señalan dentro de su contexto ya sea como un reconocimiento o un otorgamiento tengan frente a la autoridad del Estado una eficacia en el ejercicio de los mismos, esto es, porque exista un instrumento que garantice la vigencia de estos en favor de los particulares, se trate de personas individualmente consideradas, corporaciones o grupos de individuos.

Recordemos que en nuestra Constitución de 1824, ya se concebían en cierta forma derechos en favor de los individuos frente al Estado, y aunque el Artículo 137, en su fracción V, inciso 6o, concedía a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer de las infracciones a la Carta Fundamental y a las leyes generales, no existía en realidad el instrumento jurídico adecuado para garantizar esos derechos constitucionales.

Posteriormente, vino la Constitución centralista de 1836 creando un órgano político de defensa de la constitu-

ción; después el antecedente de Yucatán cuyo proyecto de Constitución de dicho Estado elaborado por Don Manuel Crescencio Rejón, establecía una defensa de la Constitución contra actos de las legislaturas y del Ejecutivo.

Pasa el tiempo y en el mes de mayo de 1847, se promulga el acta de reforma que pondría en vigor la constitución de 1824, pero con la adición consistente en la creación del instrumento jurídico que protegiera a los habitantes de la República "en el ejercicio y conservación de los derechos que les concedía esa Constitución". (21)

La síntesis anterior tiene como objeto subrayar que ha sido nuestro juicio de amparo un producto más de la evolución que ha venido gestándose en nuestra sociedad a través de toda una época de luchas por hacer efectivos los derechos constitucionales; las sociedades actuales concientes de la posibilidad de que sus autoridades incurran en exceso que traingan como consecuencia la violación de sus derechos constitucionales, han elaborado un instrumento jurídico que permite el restablecimiento de ese orden jurídico reclamado, en nuestra República corresponde al juicio de amparo esa función.

(21) Castro V. Juventino, Lecciones de Garantías y Amparo (México, D.F.), Edic. Porrúa, 1974, p.p. 285.

Así el pequeño propietario, como un particular más que goza de sus derechos de propiedad plenamente reconocidos en nuestra Carta Fundamental, cuando él se ve perjudicado en los mismos por virtud de la actividad del Estado, debiera en ejercicio de ese derecho de propiedad que le confiere la Constitución estar en aptitud de solicitar la anulación de los mismos, no obstante ello, como lo veremos más adelante por razones injustificadas se limita a las personas señaladas el ejercicio de la acción de amparo en reclamo de sus derechos de propiedad.

Pero para centrar el tema a tratar en este Capítulo debemos aclarar previamente que, a diferencia de la opinión de diversas centrales campesinas y uno que otro político de actualidad, en este tema al tratar el amparo en favor de los pequeños propietarios en contra de resoluciones dotatorias de ejidos, no nos estamos refiriendo al amparo agrario, por este último debemos entender aquel que se refiere al tutelaje de los derechos de los ejidos, comunidades, grupos solicitantes, los ejidatarios y comuneros en lo individual y los simples solicitantes de tierras; en relación a ésto encontramos en la Constitución y en la Ley de Amparo las reglas que establecen a éste tipo de juicio una tónica especial protectora de los sujetos señalados, comparezcan estos como quejosos o terceros perjudicados. Situación distinta es la del

pequeño propietario que se defiende contra una resolución dotatoria ilegal a través del juicio de amparo, pues éste deberá sujetarse a las reglas del amparo administrativo sin que exista regla alguna tutelar específica de sus derechos de propiedad rústica, tal ha sido el criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia.

a) CONCEPTO

El amparo como tutela de los derechos de los pequeños propietarios, tiene su gestación al mismo tiempo que el movimiento revolucionario agrario, porque fué entonces cuando se empezó a hablar de restituciones y dotaciones de los pueblos, del respeto y fomento a la pequeña propiedad en relación a las citadas resoluciones; preservar a ésta última, era un postulado de los hombres que encabezaron el movimiento revolucionario agrario, Madero en su Plan de San Luis, Zapata en su plan de Ayala y en su Ley Agraria y finalmente Carranza en su Plan de Veracruz, proclamaban como principios revolucionarios la restitución y dotación de ejidos además de la creación y fomento de la pequeña propiedad; era la nueva estructura agraria que se proponía, y que había que proteger.

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra El Juicio

de Amparo divide el estudio histórico de la vida de esta institución, en cuatro etapas, basadas en los cambios de criterio que se han venido sosteniendo en nuestra legislación; así nos habla de una primera época que se establece de 1917 a 1931; la segunda de 1932 a 1934; la tercera de 1934 a 1947 y la cuarta de 1947 a nuestros días. Consideramos acertada esta división que realiza el jurista señalado, porque efectivamente en cada una de ellas ha existido un criterio distinto en el análisis y solución que se ha pretendido dar a lo que se ha dado en llamar el problema agrario, por ello seguiremos el mismo sistema tratando de tomar la luz que al respecto nos brinda el jurista en su obra.

En síntesis, en la primera etapa señalada nos encontramos con la vigencia de la Ley de 6 de Enero de 1915 que había sido elevada a rango constitucional, y el imperativo contenido en el Artículo 103 Constitucional, ordenamientos éstos que permitían la impugnación de las resoluciones dotatorias de tierras en favor de los pueblos, no sólo por parte de los pequeños propietarios, sino también de los grandes.

Por virtud de dichos preceptos, la actitud del Estado tendiente a llevar a cabo esa transformación del régimen de la propiedad rural, producto de una necesidad socio-económica, se vió sometida constantemente al control de los tribunales

federales quienes retardaron y complicaron el camino de la Reforma Agraria, en muchas ocasiones protegiendo grandes latifundios por el simple hecho de haber realizado la autoridad agraria violaciones formales dentro del procedimiento agrario.

En efecto, por un lado la Ley de 6 de Enero de 1915, concebía en su Artículo 10o. el control jurisdiccional de los efectos en materia agraria emitidos por el Presidente de la República, tal era el enunciado del Artículo citado en su párrafo inicial:

"Artículo 10.- Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dicha resolución; pues pasado ese término, ninguna reclamación será admitida".

Y posteriormente al mismo el propietario podía impugnar la resolución por la vía de amparo, tal fué el distingo que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que: "El recurso de amparo, como recurso extraordinario que es, solamente procede cuando han quedado agotados todos los recursos ordinarios que la Ley de 6 de Enero de 1915 en su

Artículo 10, dispone que los propietarios afectados tienen la facultad de recurrir a los tribunales a deducir sus derechos... de tal manera que, antes de recurrir al amparo están obligados a agotar ese recurso legal. (22)

El criterio anterior es criticado por el Lic. Mendieta y Nuñez a nuestro entender con toda justificación señalando: "pero el remedio que se trataba de obtener con esta jurisprudencia, lejos de serlo realmente, vino a complicar la situación y a dar más armas a los grandes propietarios para la defensa de sus intereses. En realidad, a raíz de establecerse esta jurisprudencia, nadie sabía a punto fijo cual debería ser la naturaleza del juicio a que se refería la Ley de 6 de Enero de 1915, ni ante que autoridades habría que intentarse ni en contra de quien. La mayoría de las demandas se presentaron ante los jueces de distrito, solicitando la revocación de las resoluciones presidenciales y en contra del Procurador General de la República; en los juicios a que dieron lugar, no tomaban parte de los pueblos beneficiados con la dotación o restitución de tierras que trataba de revocar el propietario afectado y llegaron a darse casos en los que el Procurador se conformó expresamente con la demanda o no

(22) Mendieta y Nuñez Lucio, op. cit. p. 229

se defendió acuciosamente el asunto respectivo, de tal modo, que los Jueces de Distrito se vieron en el caso de privar a los pueblos de las posesiones de tierras y aguas, sin que estos fueran oídos ni vencidos en el juicio, con positiva violación a la garantía consignada en el Artículo 14 Constitucional". (23)

La segunda época que comprende de 1932 a 1934 es el resultado de la reacción obtenida en contra del constante ejercicio del juicio de amparo por parte de los grandes propietarios que por una u otra razón obtenían la protección de la justicia federal, obedeciendo a ese reclamo con fecha 3 de diciembre de 1931 se expidió el Decreto del Congreso que vino a reformar el Artículo 10 de la Ley de 6 de Enero de 1915 a efecto de hacer improcedente el juicio de amparo en contra de las resoluciones dotatorias en favor de los pueblos, quedando únicamente en favor de los propietarios afectados el derecho para que el Gobierno Federal les cubriese la indemnización correspondiente, siempre que la reclamación la hicieren dentro del término de un año a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución presidencial dotatoria o restitutoria.

(23) Ibid, p. 230

La tercera época comprende de 1934 a 1947 y tiene como punto de partida la iniciativa del Presidente Abelardo L. Rodríguez, para reformar la Ley de 6 de Enero de 1915 que culminó con el Decreto del Congreso de 9 de Enero de 1934 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 del mismo mes y año, en el que se hicieron diversas reformas a la Constitución, pero por no corresponder todas ellas a este tema tocamos exclusivamente la que quedó consagrada en la fracción XIV del Artículo 27 Constitucional.

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

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercerlo 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".

Cabe apuntar que la introducción de esta reforma

al Artículo 27 Constitucional provocó una severa crítica por parte del Diputado Constituyente Ing. Pastor Rouaix, quien manifestó: "otra disposición de una injusticia inconcebible, que constituye un baldón para la carta magna de un país que se precia de liberalismo y que inicia sus postulados con los derechos del hombre basados en la igualdad ante la Ley es la cláusula XIV reformada que a la letra dice..."

"Se ve por ella que los terratenientes mexicanos, grandes o pequeños, por el delito de haber poseído tierras, se les declara fuera de la Ley, pues carecen de todo recurso legal y les está vedado ocurrir a los tribunales en demanda de amparo, aún cuando hayan sido víctimas de una arbitrariedad manifiesta, con pretexto de la dotación o restitución de ejidos a un pueblo". (24)

Por otro lado "cuando en 1927 Narciso Bassels trataba de prevenir los fallos desfavorables a los campesinos, en los juicios de amparo, tuvo cuenta expresamente que al tiempo de su reforma legal, de 25 amparos resueltos por la Suprema Corte de Justicia en esos días, 16 invalidaron las

(24) Rouaix Pastor, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917 (Puebla, Pue., Edc. del Gob. Edo de Puebla 1945, p. 253).

adjudicaciones agrarias". (25)

Se presentaba pues, en nuestro medio una realidad innegable; el ejercicio de la acción de amparo hacia ilusorias la realización de los principios de la Revolución Agraria. Cuando los pueblos llegaban a obtener la dotación o restitución de tierras y aguas, el afectado, en la mayoría de las veces latifundista (según se demuestra en los ejemplos que comentan diversos autores) era protegido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la consecuencia lógica consistente en que el gran propietario recuperaba sus tierras y la marginación de los pueblos continuaba por tiempo indefinido.

Pero lo grave de este asunto se presentó en la interpretación que de tal fracción hizo nuestro máximo tribunal judicial, al señalar en su jurisprudencia que: "por los términos absolutos que se consignan en la redacción de dicho precepto, atendiendo al principio interpretativo, de universal aceptación de que donde la Ley no distingue, nadie debe distinguir, es evidente que no puede exceptuarse de esa generalidad a los pequeños propietarios, pues el texto referido

(25) Ricor E. Humberto, Introducción Jurídica a la Reforma Agraria Mexicana, México, D.F., Edc. Impresiones Modernas S.A. 1972, p. 171.

alude a "los propietarios" (así sean grande o pequeños) excluyéndolos del derecho de ocurrir al juicio de garantías". (26)

La situación que se nos plantea nos obliga a pensar que por las injusticias que se vivían era necesario que a los grandes propietarios, a los latifundistas, que se habían negado a fraccionar sus feudos, se les cortara de tajo, se les negara la posibilidad de acudir al amparo, y una interpretación sana de dicha fracción forzosamente a ello debiera de llevarnos, pero a los pequeños propietarios la Suprema Corte de Justicia de la nación no tenía porqué coartarles tal derecho, ello resulta incongruente con la motivación que tuvo el movimiento agrario revolucionario en nuestro país, por lo que la actitud de nuestros legisladores no debió preocupar tanto a los ideólogos de aquella época, pues la suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su interpretación absurda la que vino a coartar en sus derechos a los pequeños propietarios.

Baste para justificar lo anterior que en el período de 1915 a 1934 los gobiernos repartieron en papel 11 021 hec-

(26) Ob. cit. Cárdenas Editor, Vol. IV, Pág. 931.

târeas de diferentes calidades (27), que según datos que diera el Senador Lauro G. Caloca en Diciembre de 1931 al proponer la reforma del Artículo 10 de la Ley de 6 de Enero de 1915 "en la Comisión Nacional Agraria se habían dictado cerca de 6 000 resoluciones presidenciales y que en 5 500 de ellas, es decir, en un alarmante 91,66%, los propietarios habían ocurrido al amparo". (28). Baste ésto para justificar una acción radical en contra de los latifundistas; que se requería en ese momento o no, la historia es el mejor juez.

Viene a continuación lo que hemos señalado como la cuarta época que abarca de 1947 a nuestros días, época que comienza con la iniciativa presentada al Congreso de la Unión en Diciembre de 1946 por el Presidente Miguel Alemán, quien acompañó a su iniciativa de reformas una exposición de motivos lo suficientemente expresiva para señalar la realidad del campo mexicano en aquellos momentos, decía entre otras cosas:

"La reforma agraria ha pasado por el proceso histórico que las condiciones del país necesariamente le impo-

(27) Reyes Osorio Sergio, Estructura Agraria, Desarrollo Agrícola en México, pág. 49

(28) Ob. cit. A. Ricord, pág. 171

nían: una primera etapa de acción dirigida a quebrantar el poder político, económico y social de los latifundistas y una segunda etapa que tiene que caracterizarse por ser técnica, al encaminarse a superar la situación económica y moral del trabajador del campo".

"Al lado de la protección de que se ha rodeado a la propiedad ejidal, el Artículo de las Garantías individuales, el respeto varias veces reiterado, a la pequeña propiedad...".

"Al efecto, es propósito del Gobierno que presidió apresurar por todos los medios posibles, la entrega de los certificados de inafectabilidad para que la pequeña propiedad, además de la garantía que en sí misma supone aquel certificado, tenga expedita la vida del amparo..."

"De todas estas consideraciones, y sobre todo, de la necesidad de incrementar la producción agrícola, en forma perceptible e inmediata, se desprende la justificación de una reforma constitucional como la que me permito someter al H. Congreso de la Unión, para que se restituya a favor de los auténticos pequeños propietarios el derecho de recurrir al recurso de amparo, para dar plena efectividad a la garantía

de la pequeña propiedad, que establece nuestra carta magna".

(29)

El contenido de la reforma es el siguiente:

Fracción XIV...

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 y aguas.

Tales fueron los argumentos y la iniciativa del Presidente Alemán, que pretendía en el fondo garantizar la inafectabilidad de la pequeña propiedad, a través de la acción de amparo. Pero si podemos considerar que tal forma cumplió con su cometido, o acaso no caímos en una trampa demagógica nuevamente.

Hagamos un recordatorio nuevamente, ya vimos que a raíz de la reforma de 1934 en la que se estableció la negativa del amparo a "los propietarios" por virtud de la jurisdicción

(29) Ob. Cit. Cárdenas Editor, Vol. IV, Pág. 733, 732 y 730

prudencia de la Corte, se interpretó de una manera incorrecta el párrafo que proscribía el juicio de amparo, pues al hacerlo se alejó del contenido de los demás preceptos que señalaban la inafectabilidad de la pequeña propiedad, y como apuntan acertadamente algunos comentaristas, la iniciativa sólo podía referirse a aquellos que jurídicamente fueran afectables; tal es en parte el móvil de nuestra revolución agraria (proscribir el latifundio).

Así pues, el medio más efectivo y práctico hubiera sido el de que nuestro máximo tribunal diera marcha atrás rectificando su criterio y no acudir a una reforma que se queda corta y confirma el criterio jurisprudencial, puesto que si vino hablar del amparo de los pequeños propietarios era precisamente porque consideraba que éste les estaba vedado, pero a tal grado llega la iniciativa que en el cuerpo de la misma reconoce la necesidad de realizar posteriormente reformas a la Ley de Amparo para proteger a aquellos pequeños propietarios que no tuviesen certificado de inafectabilidad desconocemos cual era la intención del Presidente Alemán al señalar tal situación, pero lo que sí resalta es que el funcionario reconocía que por virtud de su iniciativa de reformas, los que no tuvieran certificado de inafectabilidad no podrían ocurrir al juicio de amparo, y estos estarían en posibilidad de sufrir graves perjuicios de parte de las auto-

ridades agrarias.

Y aquí si no podemos estar de acuerdo con la gran injusticia que se comete, independientemente de la grave incongruencia jurídica que se agrega a nuestro texto constitucional. ¿Cómo es posible que establezcamos diferencias entre una misma clase rural exigiéndoles requisitos que dependen de la voluntad de una persona ajena?; ¿Por qué, si substantivamente se reconoce por varias ocasiones dentro del texto constitucional la inafectabilidad de la pequeña propiedad, adjetivamente se les niegan los medios para hacer efectiva esa inafectabilidad?.

Más grave aún todavía resulta, la aceptación tácita que de tal párrafo se desprende, de que el Presidente de la República podrá violar con lujo de detalles los derechos de propiedad de los pequeños propietarios sin que exista un instrumento efectivo que lo obligue a recapacitar en su exceso de autoridad, quedando así tales derechos en una yana ilusión, romántica poesía que el Legislador los declamase.

Tal injusticia se ensaña todavía mas por virtud de la circunstancia de que sea el Presidente de la República el que haga el reconocimiento de inafectabilidad correspondiente que se requiere para interponer el juicio de amparo,

y es que la inafectabilidad de la pequeña propiedad existe en la realidad independientemente de que su propietario haga obtenido o no tal reconocimiento, pero si el Presidente de la República no lo otorga porque no quiere, o por deficiencia de sus subalternos, el pequeño propietario, no podrá ejercitar la acción de amparo, tal es el criterio que ha sostenido la Corte derivado de la reforma en cita.

Pero esta inconformidad no sólo la hemos visto plasmada en la voz o en el escrito del estudioso del derecho alejado de los tribunales, ha sido también en nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación donde hemos encontrado muestras de preocupación por tan grave injusticia.

En efecto la Corte al resolver el amparo en revisión Núm. 606/72 promovido por Arnulfo Rodríguez de la Serna y otros en el que un grupo de pequeños propietarios careciendo de certificado de inafectabilidad y a pesar de no reunir los requisitos del 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, impugnaron la resolución presidencial, que dotó de tierras al poblado "El Terreno del Refugio de la Serna", Municipio de Calvillo, Estado de Agascalientes, sentencia que puede consultarse en el archivo de nuestro máximo tribunal. La segunda sala escuchó el voto particular emitido por el ministro Jorge Saracho Alvarez en el que mostraba su inconformidad por el

proyecto que sobreseía a los propietarios que no reunían esos requisitos diciendo: "En este caso voy a emitir mi voto, en contra del proyecto, no por lo que lo considere legalmente infundado, sino por razones de orden moral que repugnan a mi conciencia. Como podrá verse en el proyecto que refleja aquí fielmente las constancias de autos son 26 quejosos, el amparo se otorga únicamente a cuatro de ellos y se sobresee por lo que se refiere a los 22 restantes; de esos 22 amparistas a quienes la justicia de la Unión no ampara, si no sobresee por no haber cumplido, según dice el proyecto, con los extremos del Artículo 66 del Código Agrario, derogado, pero aplicable al caso, de estos 22 pequeños propietarios, muchos de ellos no tienen una superficie que exceda a los 300 metros cuadrados, es decir, son propietarios propiamente de la casa o jacal donde habitan, y repudia a mi conciencia que campesinos de los más humildes que podemos encontrar en la altiplanicie del suelo mexicano, sean desposeídos, sean expropiados de su hogar por un rigorismo de carácter técnico. Solamente por ésta razón es que me permito disentir del voto de mis compañeros de sala y dar mi voto en contra del proyecto".

De casos como estos nuestros tribunales federales están llenos, y nos preocupa al pensar si acaso el Legislador pretende resolver nuestro ya ancestral problema agrario manteniendo este tipo de medidas.

b) INTERPRETACION DEL PARRAFO 111 DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Previstas en tercer párrafo del artículo 27 Constitucional, las modalidades a la propiedad privada constituyen el factor sustancial que determina el modo de ser de la propiedad privada en México.

La Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia firme ha declarado que: "por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho". De este modo, los efectos de la modalidad a la propiedad privada consisten en una extensión parcial de los atributos del propietario. Así por virtud de las limitaciones establecidas por el poder Legislativo no sigue gozando de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

Es indudable que uno de los componentes básicos del plan agrario definido en el artículo 27 fue la protección, fortalecimiento y desarrollo de la pequeña propiedad.

La pequeña propiedad es el único límite que debe encontrar el proceso de tierras a los núcleos de población.

El párrafo tercero del artículo 27 establece la protección para la pequeña propiedad, siempre y cuando esté en explotación. De acuerdo con la fracción XV, párrafo segundo, la pequeña propiedad agrícola no puede exceder de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. El criterio que condujo al establecimiento de estas dimensiones fue, desde luego, el de productividad, en la inteligencia de que la pequeña propiedad debería producir lo suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina de clase media. La pequeña propiedad agrícola en explotación es inafectable y, cuando se hubiese conferido el certificado correspondiente, el dueño tiene derecho de promover el juicio de amparo, y las autoridades que concedan dotaciones que les afecten incurren en responsabilidad por violaciones a la Constitución.

En los términos del párrafo quinto de la misma fracción XV la pequeña propiedad ganadera no deberá exceder de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes en ganador menor. Está protegida al igual que la pequeña propiedad agrícola.

Dentro del plan agrario del artículo 27, el procurar el fraccionamiento de los latifundios fue otro factor esencial. Por ello, la fracción XVII faculta al Congreso de la Unión

y a las legislaturas de los estados para fijar la extensión máxima de propiedad rural y establece el procedimiento básico para fraccionar los excedentes.

La propiedad privada urbana no es regulada tan extensamente como la rural. Ante el crecimiento del problema urbano el artículo 27 fue adicionado a fin de sentar las bases para la ordenación de los asentamientos humanos.

En lo relativo a la propiedad inmobiliaria urbana, la Ley General de Asentamientos Humanos prevé una serie de actos administrativos para regular el aprovechamiento de los predios: declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos.

Es claro que si la nación constituye o establece la propiedad privada y puede expropiar los bienes, también puede limitar el ejercicio del derecho de propiedad en ciertos sentidos a fin de lograr su aprovechamiento racional y el beneficio tanto individual como colectivo. En otros términos: se parte del supuesto de que la propiedad privada da derecho a usar, disfrutar y disponer de modo ilimitado de los bienes sujetos a propiedad. Pues bien, las modalidades que pueden imponerse, a tal propiedad constituyen limitaciones en el uso, disfrute o disposición del bien objeto de la propiedad.

"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 el 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 y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para 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".

Este párrafo constituye una garantía social específica a favor de los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, limitadas por el respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Este párrafo ha sido modificado en dos ocasiones, la primera el 10 de enero de 1934 y la segunda el 6 de febrero de 1976. En la primera se incorpora a la pequeña propiedad, como condición de respeto, su explotación, y se adiciona el término "núcleos de población" en sustitución de pueblos, rancherías y comunidades.

En la segunda reforma se incorpora la regulación de los asentamientos humanos para mejorar la vida de la población rural y urbana; también se introduce en su texto la organización colectiva de los ejidos y comunidades.

1. EXCEPCION JURISPRUDENCIAL

Pese a la excepción de las jurisprudencias relativas a la garantía Constitucional de pequeños propietarios, que se proponen garantizar la seguridad jurídica de esta, es notorio que estos propósitos no han sido alcanzados del todo, como puede observarse en el hecho de que estos propietarios transfieren la mayor parte de sus utilidades, hacia otras actividades económicas, con el consiguiente deterioro de la capacidad productiva de sus predios por falta de inversiones, necesarias para que estos mantengan superen sus índices de productividad ante la amenaza de invaciones agrarias reflejo de la inestabilidad social y política que vive el campo mexicano.

Haciendo una revisión histórica de hechos relacionados con el reparto de tierras, resulta evidente que este ha sido un instrumento político, utilizado por el Ejecutivo Federal, con criterios autoritarios en perjuicio de la figura jurídica de la pequeña propiedad, como en el sector Ejidal y Comunal, sobre todo en materia de expropiación y aprobación de programas de desarrollo regional, porque si bien es cierto que existe el juicio de amparo para nulificar la arbitrariedad oficial, también es cierto que ese sector de la población por falta de recursos económicos le es difícil auxiliarse del

amparo, como medio de protección de sus derechos fundamentales.

La regla general podemos decir que el amparo es improcedente contra resoluciones Presidenciales ya sean dotatorias o restitutorias de tierras y aguas dictadas en favor de los núcleos de población, aún cuando se trate de pequeños propietarios. Los casos de excepción los ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que por ser casos restringidos y de características especiales son pocos los enumerados, y a continuación me permito transcribir estos casos de excepción.

PEQUEÑA PROPIEDAD INAFECTABLE. RECONOCIMIENTO DE VENTA DE FRACCIONES. PRODUCE EFECTOS AUNQUE SE EFECTUE DESPUES DE INICIADO EL PROCEDIMIENTO AGRARIO EN LO QUE SOLICITA SU AFECTACION.

No es aplicable el artículo 64 fracción I, del Código Agrario (que corresponde al artículo 210, fracción I, párrafo primero de la Ley Federal de Reforma Agraria), al caso de que se efectúen ventas de fracciones de un predio amparado con certificado de inafectabilidad agraria, o, por analogía, con el reconocimiento de pequeña propiedad inafectable hecho por el Presidente de la República, ya que dicho precepto se

refiere a la división o fraccionamiento de predios afectables; por lo que econtrándose el terreno amparado con certificado de inafectabilidad vigente, o con reconocimiento de pequeña propiedad inafectable, las ventas realizadas de fraccionamiento producen efectos, incluso en materia agraria, aunque se hayan verificado con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de ejidos, ya que dichas ventas se realizan sobre predios inafectables, según declaratoria hecha por la suprema autoridad agraria, por una resolución que únicamente la misma puede dejar sin efectos; pero mientras no exista la declaratoria relacionada no pueden considerarse afectables los predios de referencia. Amparo en revisión 2768/68.- Leonel Guizar Alvarez y coags. 3 de octubre de 1969.- votos.- Ponente Carlos del Río Rodríguez.

Amparo en revisión 7641/68.- Rafael Rico Santos y Socios.- 25 de octubre de 1969.- 5 votos.- Ponente Carlos del Río Rodríguez.

Amparo en revisión 4538/72 Benjamín López García.- 28 de enero de 1976 5 votos.- Ponente: Alberto Jiménez Castro.

Amparo en revisión 1002/76.- Garcia Quintana Medina y otros (menores). 21 de julio de 1976.- Unanimidad de 4 votos Ponente: Antonio Rocha Cordero.

PROPIEDAD CONTROVERSIAS SOBRE ESE DERECHO NO SE DECIDEN EN EL JUICIO DE AMPARO.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene el criterio de que las cuestiones de propiedad no pueden decidirse en el juicio de garantías, sin que antes hayan sido resueltas por el juez del conocimiento del negocio, por lo tanto, si el juez del amparo omitió el estudio de si fueron acreditados ante las autoridades agrarias los antecedentes de ese derecho sobre el predio a que se refiere al amparo, ello no implica violaciones en perjuicio de los quejosos.

A.R. 3003/67.- Eugenio Casas Muerza.- Unanimidad de 4 votos.

A.R. 3415/69.- Comunidad de San Bernardino Milpillas Chico, Mpio. de Pueblo Nuevo, Dgo.- Unanimidad de 4 votos.

A.R. 3531/70.- Abundio Montes Arzate y coagraviados.- Unanimidad de 4 votos.

A.R. 5489/70.- Comunidad Indígena "Barrio de San Francisco, "Mpio de Pázcuaró, Mich.- Unanimidad de 4 votos.

A.R. 3396/72.- Comisariado Ejidal de San Antonio Jacaltepec, Distrito de Putia, Edo de Oaxaca.- 5 votos.

TESIS TELACIONADAS

INALECTABILIDAD DE LA FRACCION DE TERRENO QUE COMO PEQUEÑA PROPIEDAD SE DEJA AL PROPIETARIO QUE SE AFECTA, DEBE SER SOLICITADA AL EJECUTARSE LOS TRABAJOS INFORMATIVOS, ARTICULOS 253 y 286 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- El artículo 253 de la Ley Federal de Reforma Agraria da a los propietarios de predios afectables el derecho a escoger la localización que dentro de sus terrenos deba tener su pequeña propiedad; pero señala que el ejercicio de ese derecho es una actividad a cargo de los dueños, quienes deben ejercitarla dentro del período de realización de los trabajos técnicos informativos respectivos. No habiéndose hecho tal señalamiento oportunamente, el quejoso carece de interés jurídico para reclamar el deslinde de tierras dotadas que considera que lo perjudica. A.R. 3648/72.- Genearo Utrilla Pinto.- 5 votos.

c) OTROS SUPUESTOS

Junto a la afectación de las pequeñas propiedades a través de resoluciones restitutorias o dotatorias de ejidos, se han presentado otro tipo de actos derivados de autoridades agrarias a través de los cuales se ha pretendido privar de su propiedad o posesión a los pequeños propietarios, con la salvedad de que éstos no son excepciones a la regla general de improcedencia que la fracción XIV del Artículo 27 establece, sino que se trata de situaciones que precisamente por no tratarse de resoluciones presidenciales y su ejecución legal pueden ser combatidas a través del juicio de amparo, tales son:

a) La indebida e inexacta ejecución de una Resolución Presidencial: la Suprema Corte ha distinguido entre la resolución Presidencial y su ejecución, y ha dicho: "La acción constitucional de garantías fundada en el hecho de que el predio a que se refiere no fue afectado por la resolución presidencial de ampliación de ejidos...así como que el vendedor de la finca no es de los primitivos afectados por la resolución presidencial indicada, al no impugnarse esa resolución por sí misma, sino tan sólo su indebida ejecución, no está en el supuesto de improcedencia que señala el Artículo 27 de su fracción

XIV, de la Constitución...." (30)

Cabe agregar que en diversas ejecutorias la Corte ha sostenido también que los planos conforme a los cuales se pretenden ejecutar las resoluciones presidenciales pueden ser revisados a través del juicio de amparo, pues por virtud de los mismos podría estarse desacatando el contenido de la misma y llevándose a cabo una indebida e inexacta ejecución, ello no significa que sea exclusivamente a través de los planos de ejecución como se pueda llevar a cabo una indebida ejecución, por citar otro ejemplo en el deslinde que deberá de realizar el comisionado en el momento de ejecutar una Resolución Presidencial podría apartarse del contenido de la misma y de su expresión gráfica a través del plano correspondiente, y así realizar una indebida ejecución.

Ahora bien, en estos juicios de amparo obviamente no resulta autoridad responsable el Presidente de la República, puesto que por un lado no se está ejecutando su resolución y por el otro los actos de ejecución están conferidos a otras autoridades diversas inferiores, tal ha sido el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Como consecuencia de todo lo anterior no habrá necesidad de probar el requisito que establece el párrafo tercero de la fracción XIV -

del Artículo 27 Constitucional, ni tampoco reunir las exigencias del 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Inclusive puede tratarse de un latifundio.

Esta hipótesis se presenta también en los casos de ejecuciones indebidas de mandamientos de Gobernadores, así lo ha señalado nuestro máximo tribunal "la causal de improcedencia consistente en que se trata de actos no definitivos, no prospera cuando el quejoso no impugna el Mandamiento provisional del Gobernador del Estado, sino lo que reclama es la indebida ejecución de dicho mandamiento y las consecuencias de ella..."(31)

Por otro lado para que se surta la procedencia de este juicio habrá de probarse, por un lado "que las tierras cuestionadas no son de las afectadas por la propia resolución y, en segundo término que al ejecutarse la resolución si fueron afectadas", (32) sin que la diferencia en la calidad de las

(31) Seminario Judicial de la Federación Vol. 6 Tercera Parte, Segunda Sala, 1969 México, D.F., pág. 52.

(32) Apéndice de jurisprudencia, pag. 104.

tierras dotadas y las ejecutadas influya para considerar que se ejecutó indevidamente la Resolución Presidencial, pues ello "no afecta los intereses jurídicos del propietario quejoso, sino en todo caso a los del núcleo solicitante de ejido".(33)

Comunmente ha sido a través de la prueba pericial con la que se ha demostrado la indebida ejecución de las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos, sin embargo nuestro máximo tribunal al resolver el amparo en revisión Núm. 2537/74 promovido por Jesús Galaviz y otros con fecha 28 de Noviembre de 1974 sostuvo en su ejecutoria que puede ser consultada en los archivos del tribunal señalado, es suficiente para acreditar que un terreno no se incluye en una afectación en la resolución dotatoria. Y para acreditar que si se afectó en una indebida ejecución, suficiente, el informe de la autoridad en ese aspecto".

b).- Nuevos procedimientos de ejecución de las Resoluciones Presidenciales.

(33) Jurisprudencia, Actualización II Administrativa de 1966 a 1970, Ediciones Mayo, México, D.F., pág. 1692.

Dentro de lo que es la ejecución de una Resolución Presidencial la Corte ha distinguido el momento que ésta queda realizada, sosteniendo que una vez aprobado el expediente de ejecución, no pueden intentarse nuevos actos de ejecución aunque se trate de terrenos que hicieron falta de entregarse al poblado beneficiado, ésto es terrenos afectados, ello en virtud de que ni el Código Agrario anterior, ni la Ley Federal de Reforma Agraria otorgan a las autoridades competencia para ello.

Tal ha sido el criterio jurisprudencial de nuestro máximo tribunal, al señalar: "Las autoridades agrarias carecen de facultades para intentar nuevos procedimientos de ejecución de una resolución presidencial dotatoria de ejidos, una vez cumplida, ya que para tal cosa fuere posible jurídicamente, sería necesario que así lo estableciera la Ley por medio de un procedimiento especial..." (34)

Cabe aclarar que en el Código Agrario de 1942 derogado, se estableció un procedimiento similar al de la resolución presidencial, para la aprobación del expediente de ejecución, concluyéndose de esta manera el expediente agrario, en la

(34) Apéndice de Jurisprudencia, Pág. 15.

nueva Ley Federal de Reforma Agraria se reduce el procedimiento a que el plano de ejecución sea aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario y en la ejecución no se inconformen los beneficiados.

c) MODIFICACION DE PLANOS PROYECTOS.

Aún cuando se trate de localizar el predio afectado por la resolución presidencial, si ello se hace sin brindar la Garantía de Audiencia a los afectados en el cambio de localización que en vías de ello se haga, su ejecución conforme al mismo es atacable a través del juicio de amparo, así lo ha señalado la Corte: "las órdenes para formular un nuevo plano proyecto y su ejecución, derivadas de un nuevo dictámen, modificadorio del anterior, son actos violatorios, en perjuicio de los propietarios afectados, de la Garantía Individual de Audiencia que consagra el Artículo 14 Constitucional, ya que se pretende privarlos de los derechos adquiridos por la resolución anterior sin ser oídos por las autoridades que pretenden realizar tales actos". (35)

(35) OP. Cit. Ignacio Burgoa, Pág. 920.

d) CONTRA RESOLUCIONES QUE CONFIRMAN Y TITULAN BIENES COMUNALES.

Si es sabido que los casos de excepción que establezcan las leyes son de estricta interpretación, ello significa que sólo pueden comprender los casos a que limitativamente se refiere, así las cosas el caso de Resoluciones de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales no se comprende en el primer párrafo de la fracción XIV del Artículo 27 que establece la regla general de improcedencia del juicio de amparo, por lo que las mismas son atacables a través de tal juicio.

El criterio anterior ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia. de la Nación en tesis jurisprudencial que señala: "por ello, debe convenir que la improcedencia del Juicio de Garantías a que se refiere el Artículo 27 fracción XIV, de la Ley fundamental, se limita, en materia de tierras y aguas a los problemas de confirmación y titulación de bienes comunales".(36)

e) CONTRA UNA RESOLUCION QUE DECLARA LA NULIDAD DE UN FRACCIONAMIENTO.

Obviamente no son a las que se refiere el primer

(36) Apéndice de Jurisprudencia, Pág. 143.

párrafo de la Fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, aclarando que las consecuencias de tales resoluciones son dejar a disposición superficies para que sean afectadas por resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos en favor de los núcleos de población.

El problema se presenta en el campo práctico, en virtud de que se acumulan los procedimientos de nulidad y dotación resolviéndose consecuentemente en una sola resolución ambos procedimientos, esto es, al mismo tiempo las autoridades agrarias declaran nulo en fraccionamiento y afectan las tierras que lo constituían, presentándose el problema consistente en que se puede atacar la nulidad del fraccionamiento, pero si no se tiene certificado de inafectabilidad o no se reúnen los requisitos del 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, no se podrá atacar la dotación que se realiza por más ilegal que ésta sea.

f) CONTRA RESOLUCIONES QUE CANCELEN O NULIFIQUEN UN CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.

En estos casos tampoco se esta en presencia de la improcedencia a que se refiere el Artículo 27 en su fracción XIV, pues se trata de una resolución emitida dentro de un procedimiento administrativo (supuesto), que tiene como efecto que la superficie amparada por el mismo quede a disposición

del Presidente de la República para que en otra resolución diversa dotatoria realice la afectación (total o parcialmente, según el caso) del bien a satisfacer necesidades agrarias.

g) CONTRA RESOLUCIONES QUE NIEGUEN LA EXPEDICION DE UN CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.

Presenta dos posibilidades, por un lado el Presidente emite su resolución negando el otorgamiento del mismo, en cuyo caso había que analizar si se ajusta a los requisitos del Artículo 16 Constitucional, siendo atacable si omite alguno de ellos.

La otra posibilidad se presenta en el caso dado de que pase el tiempo y no emita tal resolución, ni concediéndolo ni negándolo, ello entraña una violación al Artículo 8 de la Constitución que consagra el derecho de petición.

D) LA SUSPENSION.

Especial importancia reviste tocar este aspecto dentro del juicio de amparo promovido por los pequeños propietarios, pues tratándose de una resolución presidencial dotatoria que se ataca, de esta medida dependerá que se conserve o no la posesión del predio por parte de los pequeños propietarios, y en los otros casos, puede traer la misma consecuencia, ello

es significativo de la importancia de este inciso.

Por criterio jurisprudencia, que vino a resolver la contradicción existente entre dos tesis opuestas de los Tribunales de Circuito, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó "La equiparación de derechos, en términos del Artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria (Artículo 66 Código Agrario), de los sujetos que reúnen los diversos requisitos que el mismo previene, con los que su vez se otorgan a los propietarios amparados con certificado de inafectabilidad, no puede llevarse al extremo de pretender que el que carezca de certificado o de un acuerdo presidencial de inafectabilidad, tenga derecho a la suspensión sólo con invocar o alegar su calidad de poseedor. Tal beneficio únicamente puede otorgarse al titular de documento o del acuerdo en cuestión, por constituir éstos el reconocimiento oficial de que su inmueble ha sido declarado expresamente por la suprema autoridad agraria inafectable". (37)

La anterior tesis jurisprudencial se refiere desde luego a los casos en que se ataque directamente una resolución presidencial y su ejecución, ello significa que en los casos diversos que han quedado señalados en el inciso C) de este

(37) Apéndice de Jurisprudencia, Pág. 11.

Capítulo, el juez deberá conceder el beneficio de las suspensiones provisional y definitiva, pues no se trata por medio de la misma evitar la ejecución legal de una resolución presidencial que perjudique consecuentemente los intereses de un poblado.

Ahora bien, tratándose de resoluciones que cancelen un certificado de inafectabilidad y al mismo tiempo doten de ejidos a algún núcleo de población no obstante que el certificado se haya cancelado, es procedente la suspensión en contra de la ejecución de la resolución de dotación, si en el amparo correspondiente se atacan ambas, tal ha sido el criterio de nuestros tribunales colegiados. "Tratándose de resoluciones dotatorias de ejidos, la suspensión es procedente cuando el predio afectado constituya una pequeña propiedad amparada por certificado de inafectabilidad, aun en casos en que la resolución presidencial correspondiente decreta la cancelación del certificado de inafectabilidad que protegía el predio objeto de afectación, siempre y cuando el propietario de éste reclame la expresada resolución específicamente en cuanto decreta la susodicha cancelación, solicitando la suspensión del acto reclamado (38) en tesis diversas: "no es causa para negar la suspensión definitiva de los actos de ejecución de

(38) Op. Cit. Ignacio Burgoa, Pág. 934.

la Resolución Presidencial dotatoria de tierras, el argumento de que el certificado de inafectabilidad carece validez, porque tal cuestión atañe al fondo del asunto y por lo tanto, no puede estudiarse en el incidente de suspensión. Conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".(39)

APENDICE DE JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES DE LA SUPREMA CORTE DE LA JUSTICIA DE LA NACION DE 1917 A 1988.

MATERIA AGRARIA. SU CONNOTACION.

Del análisis de la adición a la fracción II del artículo 107 constitucional y de las reformas correlativas a la Ley de Amparo en decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de febrero de 1963, así como de sus respectivas exposiciones de motivos y de su proceso legislativo, se concluye que por amparo en materia agraria se entiende el régimen peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica especial los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o, comunal, en sus derechos agrarios, que, modificando algunos principios reguladores del tradicional juicio de garantías, se instituye en el contenido normativo de la citada adición a la fracción II del artículo 107 constitucional. Ahora bien,

(39) Informe medido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1975 Tribunales Coligados, Ediciones Mayo, México, D.F., Pág. 182.

si ese instituto tiene por objeto proteger a los ejidatarios comuneros, núcleos de población ejidal o comunal en sus "derechos y régimen jurídico", en sus "derechos agrarios", en su "régimen jurídico ejidal", cabe concluir que tiene carácter de "materia agraria" cualquier asunto en el que se reclamen actos que de alguna manera afecten directa o indirectamente el régimen jurídico agrario que la legislación de la materia, es decir, el artículo 27 de la Constitución, el Código Agrario y sus Reglamento, establecen en favor de los sujetos individuales y colectivos antes especificados; ya sea que tales actos se emitan o realicen dentro de algún procedimiento agrario en que, por su propia naturaleza, necesariamente están vinculados con las cuestiones agrarias relativas al régimen jurídico agrario mencionado, o bien cuando, aun provenientes de cualesquiera otras autoridades, pudieran afectar algún derecho comprendido dentro del aludido régimen jurídico agrario.

SEPTIMA EPOCA, TERCERA PARTE.

Vo. 28, Pág. 47-A.R. 10046/68.- Poblado Colonia de fuentes, Mpio. de Cortazar, Gto.- 5 votos.

Vol. 32, Pág.- 17.-A.R. 2983/70.- Manuel Pérez Flores y otros Unanimidad de 4 votos.

Vol. 32. Pág. 17.- A.R. 8385/67.- Comisariado Ejidal del Ejido.

Llano de Lima, Mpio. de Tapachula, Chis.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. 34. Pág.-A.R. 5339/70.- Comisariado Ejidal del Poblado "Las Guayabas", Mpio. de Etchojos, Son. y acumulados. 5 votos.

Vol. 34, Pág. 23.- A.R. 2603/71.- Misaelde los Santos y Coags. 5 votos.

AMPARO EN MATERIA AGRARIA.

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, no pueden promover el juicio de amparo, de conformidad con la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución Federal; por tanto, un juicio de garantías no puede admitirse contra esas resoluciones, aunque se aleguen violaciones substanciales del procedimiento o de las leyes de la materia.

QUINTA EPOCA:

Tomo LXXIV, pág. 2398. Talavera Mariano, Sucesión de.

Tomo LXXIV, pág. 6982. Casas Leureano y Coags.

Tomo LXXIV, pág. 6982. Dávalos Ana Maria. Sucn. de

Tomo LXXIV, pág. 6982 Talavera Mariano, Sucn. de
Tomo LXXIV, pág. 6982. González de Herrero Aldegunda
y Coags.

EJIDOS, AMPARO EN CASO DE AMPLIACION DE.

Es obvio que para los efectos de la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución, lo mismo es una ampliación que una dotación o restitución de tierras, por lo que en caso de amparo pedido contra una ampliación de ejidos, es forzoso considerar comprendidos los actos reclamados, en los términos de la mencionada fracción, y desechar por improcedente la demanda.

Quinta epoca:

Tomo LVIII, Pág. 788.-Palomeque y Cosgaya Ileana.
Tomo LVIII, 3444.-Aguirre León José, Sucn. de.
Tomo LVII, Pág. 3444.-Calderón José.
Tomo LVII, Pág. 3444.-Aurelio Camila y Coags.
Tomo LXIV, Pág. 1696.-Cia. de Terrenos y Ganados
"San Rodrigo", S.A.

NUEVOS CENTROS DE POBLACION, RESOLUCIONES PRESIDENCIALES QUE LOS CREAN LES SON APLICABLES LA FRACCION XI DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y TESIS RELATIVAS.

La fracción XIV del artículo 27 constitucional, así como las diversas tesis sobre ese precepto ha establecido esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que en principio se ha considerado referidas a las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, deben aplicarse igualmente a las resoluciones presidenciales que crean un nuevo centro de población. En el párrafo tercero del artículo 27 constitucional se dice que para el objeto que allí se señala se dictarán las medidas necesarias "para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables" y concluye con el siguiente dispositivo: "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 les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación". Dentro del sistema agrario constitucional, no existe otro medio de suministrar a los nuevos centros de población agrícola las tierras y aguas indispensables, que la dotación de las mismas, ya que el otro medio de subvenir a las necesidades agrícolas de los núcleos de población, como es la restitución, sólo

puede referirse a los centros de población existentes con anterioridad, pues sólo ellos han podido ser privados de las tierras que se les restituyan. De aquí que la última parte del citado párrafo tercero sea aplicable a toda clase de núcleos de población, los ya existentes y los de nueva creación, no sólo porque no hace distinción alguna entre los antiguos y los nuevos, sino principalmente porque la dotación de tierras y aguas, es, parte de la restitución, el medio instituido por la Constitución para satisfacer las necesidades de tierras y aguas de los núcleos de población. La expropiación que genera la dotación es de naturaleza agraria, con características de privilegio que la hacen diferir de cualquiera otra clase de expropiación; no hay razón alguna, ni existe texto que lo diga, para entender que un nuevo centro de población, por el sólo hecho de ser nuevo, no goza de los beneficios de la expropiación agraria que origina la documentación, puesto que el nuevo centro tiende a la satisfacción de necesidades semejantes a las de los ya existentes. Consecuentemente con lo establecido en su párrafo tercero, del artículo 27, su fracción VI, los iguala a "los núcleos dotados, restituidos y constituidos en centro de población agrícola" en la capacidad para tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces, incluyéndolos así entre las excepciones que consigna la propia fracción VI a la regla de que "ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces",

todo lo cual indica que los nuevos centros de población agrícola estén colocados por la Constitución dentro del mismo marco de los núcleos dotados, Por último, la fracción X del artículo 27 entraña una disposición que, referida literalmente a los "núcleos de población carezcan de ejidos", sin introducir distinción entre ellos, consagrada de ese modo la igualdad de la dotación de ejidos con que son beneficiados los núcleos preexistentes y los que hacen como nuevos de población agrícola, igualdad que esta inspirada, sin duda, en la justicia con que deben ser tratados los campesinos que se agrupan para constituir un nuevo centro de población; sus necesidades son similares que la de los poblados existentes y su satisfacción debe ser, por lo tanto, la destinada constitucionalmente a estos últimos, o sea la dotación de tierras y aguas. En tales condiciones, la resolución presidencial que crea nuevo centro de población es, por ese mismo hecho, una resolución dotatoria, para combatir la cual en el juicio de garantías sólo están legitimados los propietarios o poseedores de pequeñas propiedades agrícolas que satisfagan los requisitos señalados, respectivamente, por el último párrafo de la fracción del artículo 27 constitucional o por el artículo 66 del Código Agrario, relacionado este último con los artículos 271 y 275 del propio ordenamiento. El criterio expuesto, que se refiere directamente a los preceptos constitucionales analizados, en cuanto considera que la afectación de tierras en favor de un nuevo centro

de población equivale en su régimen legal a la dotación de núcleos preexistentes es criterio que acoge el Código Agrario, por cuanto en el primer párrafo de su artículo 277 establece lo que sigue; "Las resoluciones presidenciales sobre creación de nuevos centros de población se ajustarán a las reglas establecidas para las de dotación de ejidos en cuanto a su contenido, publicación y ejecución y surtirán, respecto de las propiedades afectadas, los mismos efectos que éstas. "No está por demás añadir que la resoluciones presidenciales a que se refiere el precepto acabado de citar, representan la culminación de una tramitación administrativa en la que se debe oír a los propietarios presuntos afectados en los términos del artículo 275 del repetido Código Agrario, lo que es otro punto de equiparación entre la resolución dotatoria de núcleos ya existentes y la que dota anuevos núcleos, ello independiente de diferencias secundarias en la tramitación de ambos procedimientos, las cuales no miran a la esencia igual de la dotación que tiene lugar en uno y en otro caso.

SEPTIMA EPOCA . TERCERA PARTE:

Vol. 7, Pág. 21.- A.R. 2263f/68.- Sara Montemayor y de Martínez.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. 37, pág. 21 A.R. 4494/71.- Concepción Jiménez y Ortiz. 5 votos.

Vol. 39, Pág.17.-A.R. 5462/71.- Efrén Fierro Camargo.-
5 votos.

Vol. 41, Pág.14.-A.R. 158/72.- Sara López de Gallegos.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. 42, Pág.19.- Grhard Sawatzki Voth.- Unanimidad de 4 votos.

EJECUCION DE RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIA DE EJIDOS
NO IMPLICA UN ACTO CONSUMADO DE MODO IRREPARABLE.

La circunstancia de que se haya llevado a cabo la ejecución del mandamiento presidencial relativo no implica la improcedencia del juicio de garantías intentado contra ese mandamiento presidencial y su ejecución, aún cuando el artículo 13 de Código Agrario establezca que "a partir de la diligencia de posesión definitiva el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución presidencial se le entreguen", toda vez que la concesión del amparo en contra de tales actos deberá traer como consecuencia el restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, volviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, según lo dispone el artículo 80 de la Ley de Amparo.

SEPTIMA EPOCA. TERCERA PARTE.

Vol. 2, Pág. 105.- A.R. 554/68.- Isaías Díaz Ramos.-
Unanimidad de 4 votos.

Vol. 6, Pág. 65.- A.R. 7190/68.- Bulmaro Cordero
López.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. 7, Pág. 28.- A.R. 9335/68.- Sucesión de Charles
E. Miller Jr. Unanimidad de 4 votos.

Vol. 8, Pág. 25.- A.R. 2539/68.- José Cermán Bara-
jas.- 5 votos.

Vol. 15, Pág. 48.- A.R. 7081/68.- Oscar Fernández
East.- 5 votos.

EJIDOS, RESOLUCIONES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE AMPARO
INTERPUESTO POR LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS CON CERTIFICADO
DE INAFECTABILIDAD O POSEEDORES.

En los términos de los artículos 27 constitucional,
fracción XIV, párrafo final, y 66 del Código Agrario, es proce-
dente del juicio de garantías que interpongan, contra resolu-
ciones dotatorias o ampliatorias de ejidos, tanto los titulares
de pequeños propiedades amparadas por certificado de inafecta-

bilidad, como quienes hayan tenido en forma pública, pacífica y continúa, y en nombre propio y a título de dominio, posesión sobre extensiones no mayores que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, siempre que esta posesión sea anterior, por lo menos en cinco años, a la fecha de publicación de la solicitud de ejidos, o del acuerdo que inició el procedimiento agrario.

SEXTA EPOCA, TERCERA PARTE:

Vol. XIX, Pág. 15.- A.R. 26/54 Francisco Rangel Hidalgo - y Coags 4 votos.

Vol. XLIV. Pág. 16.-A.R. 5144/60.- Rogelio Ruíz Villalbaz y Coags. 4 votos.

Vol. LII. Pág. 23.- A.R. 6113/59.- Emilia Gutiérrez Vda. de Gordos 4 votos.

Vol. LXI, Pág. 10.- A.R. 674/62.- María Josefa Martínez del Rio de Redo. 5 votos.

Vol. LXVIII, Pág. 9.- A.R. 4322/62.- Juan Sánchez Navarro Redo (menor). 4 votos.

POSESION PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE EJIDOS, DE ACUERDO CON EL ARTICULO 252 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. EXTREMOS QUE DEBEN PROBARSE.

La tesis jurisprudencial referida al artículo 66 del Código Agrario resulta de exacta aplicación al artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria de actual vigencia, formulada en los términos siguientes: "corresponde al quejoso la carga de la prueba respecto de su legitimación procesal activa en el juicio en contra de resoluciones presidenciales dotatorias o ampliatorias de ejidos, cuando se apoya en la hipótesis prevista por el artículo 66 del Código Agrario. En tal caso, está obligado a probar; a). Que es poseedor de las tierras en forma pública, pacífica, continúa en nombre propio y a título de dueño, por un lapso no menor de cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la solicitud agraria o del acuerdo por virtud del cual se inició, de oficio, el procedimiento; b). Que las tierras que posee se encuentran en explotación; y c). Que la extensión de su predio no exceda del límite fijado para el de la pequeña propiedad. Consiguientemente, procede concluir que con sólo faltar uno de los mencionados requisitos, resultaría ocioso investigar si han quedado o no, satisfechos los demás", que aparece publicada en la Séptima Epoca del Semanario o Judicial, Volúmen 18.

SEPTIMA EPOCA, TERCERA PARTE:

Vol. 38, Pág. 26.-A.R. 5054/71.- Ovidio Pulido Peralta y otros,- 5 votos.

Vol. 43, Pág. 59.- A.R. 160/72.- Sucesiones acumuladas de Alejandro Chao Núñez y Carmen Arteaga de Chao.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. 46, Pág. 38.- A.R. 4291/71.- Leobardo Guzmán Aguirre y otro.- 5 votos.

Vol. 46, Pág. 38.- A.R. 1047/72.- Ernesto Abrams y Coags. 5 votos.

Vol. 48, Pág. 16.- A.R. 3958/72.- Rubén Silva Hernández y otros.- Unanimidad de 4 votos.

POSESION CIVIL Y POSESION A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 66 DEL CODIGO AGRARIO. DIFERENCIAS.

El Código Civil para el Distrito y Territorios Federales aplicable en toda la República en materia federal, previene en su artículo 790 que "es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo

793, posee un derecho el que goza de él", y el artículo 791 perceptúa que "cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa, concediéndose el derecho de retenerla temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario, y otro título análogo, los dos son poseedores de la cosa. El que la posee a título de propietario tiene una posesión originaria; el otro, una posesión derivada". Del contenido de ambos preceptos legales se advierte, obviamente, que el titular del derecho de propiedad acredita también, como regla general, la posesión originaria de la cosa, pero no así la de carácter material, ya que ésta puede ser ejercida, legalmente o simplemente de hecho, por otra persona. Ahora bien, estas hipótesis normativas reguladas por el derecho común, resultan diferentes de las señaladas por el derecho agrario, ya que el artículo 66 del Código de la materia configura y exige una posesión calificada consistente en que la posesión sea de modo continuo, pacífico y público sobre las tierras o aguas que no excedan del límite fijado para la propiedad inafectable y que tal posesión sea ejercida, cuando menos, por un término de cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento agrario. Además, cabe señalar que esta Segunda Sala ha sostenido criterio en el sentido de que una correcta interpretación del artículo 66 del Código Agrario conduce a entender que la posesión a que

el mismo se refiere, es precisamente de carácter personal de aquel que la hizo valer con la pretensión de que se le equipare con los propietarios titulares de certificados de inafectabilidad; siendo por tanto, inadmisibile que el tiempo de posesión del quejoso se sume al de sus causantes, pues la causa habiencia en materia agraria es distinta de la de carácter civil, ya que, de otra manera, se desvirtuaría el requisito temporalidad de la posesión que especifica el mencionado precepto legal lo anterior lleva a la conclusión de que para los poseedores de predios rústicos tengan los mismos derechos que los propietarios inafectables, la, intención del legislador fué exigir una posesión especialmente caracterizada que impone al quejoso el requisito de probar no sólo que posea a nombre propio y a título de dueño, sino también demostrar que dicha posesión es continua, pacífica y pública, cuando menos por un término de cinco años anteriores a la fecha de publicación de la solicitud o de acuerdo que inicia el procedimiento agrario, y, además, que el predio se encuentre en explotación, conforme lo ordena, asimismo, el artículo 27 fracción XIV de la Constitución federal.

SEPTIMA EPOCA, TERCERA PARTE:

Vol. 19, Pág. 44.- A.R. 6297/69.- Magdaleno Torres
Almaza.- 5 votos.

Vol. 20, Pág. 44.- A.R. 1209/70.- Roberto Ríos Avila y Coags.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. 21, Pág. 16.- A.R. 9981/70.- George Roberto Mierse Paul.- 5 votos.

Vol. 21, Pág. 16.- A.R. 5688/69.- George D. Miers.- 5 votos.

Vol. 28, Pág. 49.- A.R. 1827/70.- Roberto Salcido y Coags. y acumulados 5 votos.

EJIDOS, RESOLUCIONES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE. ALCANCE DEL CONCEPTO DE CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD, COMO DEFENSA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD INAFECTABLE.

Sí bien la pequeña propiedad, como Institución, es invariablemente protegida por los textos constitucionales, no han sido igualmente invariables los medios para exigir ese respeto y protección que deriva de la Carta Magna, específicamente el juicio de amparo. En efecto, el texto de la fracción XIV del artículo 27 constitucional fue reformado por decreto de 31 de diciembre de 1946 para agregarle el tercer párrafo que, estableciendo una excepción a la regla general contenida en el primer párrafo en el sentido de vedar totalmente cual-

quier recurso ordinario e inclusive el juicio de amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, hace posible ocurrir al amparo, contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas, a "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". Para fijar el alcance de la reforma que se acaba de citar, nada tan indicado como acudir a las fuentes directas de la misma, como son las iniciativas de la reforma, que emanó del Presidente de la República, y a las participaciones de ambas Cámaras Federales en el proceso de la reforma. El legislador constituyente, al elaborarla reforma de que se trata, hizo referencia reiterada al certificado de inafectabilidad, como único medio idóneo de que tenga acceso al juicio de amparo los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a quienes se llegara a expedir. Pero el órgano revisor no llevó a la Constitución el régimen legal de los certificados de inafectabilidad, ni tenía porque llevarlo, ya que el concepto legal de los mismos, los requisitos para expedirlos, todo lo que mira, en suma, a la regulación de tales documentos es materia que no corresponde a la Ley Suprema, si no a los ordenamientos secundarios. Ahora bien, el Código Agrario que es estaba en vigor al promulgarse la reforma de 1946, y que sigue estándolo hasta la fecha es el expedido el 31 de diciembre

de 1942. En ese Código se establece un sistema de defensa de la pequeña propiedad rural, que cuando el Código se establece un sistema de defensa de la pequeña propiedad rural, que cuando el Código se expidió no podía tener aplicación sino en la esfera administrativa, puesto que en aquella época esta proscrito todo medio de defensa de dicha propiedad en la esfera judicial, concretamente el juicio de amparo. Las defensas de la pequeña propiedad rural que instituye el Código Agrario son de varias clases y reciben diversos nombres, pero tienen de común que se basan, todas ellas, en que la suprema autoridad agraria, como es el Presidente de la República, es quien ha declarado que se trata de una pequeña propiedad inafectable. La autenticidad de que lo es, le viene de que la ha declarado así la suprema autoridad agraria, en el concepto de que sólo al titular de la misma le corresponde hacerlo. Dichas defensas instituidas por el Código Agrario se pueden clasificar del modo siguiente 1.- La establecen los artículos 105, 292 y 293 y se refiere a la localización del área inafectable dentro de una finca afectable. Presuponen tales disposiciones que el propietario de un predio afectable, pero todavía no afectado solicita la localización de la superficie inafectable, anticipándose a la afectación; si la localización se solicita oportunamente, tiene la importante consecuencia de que la futura afectación sólo podrá tener por objeto aquellos terrenos que no se hubieran incluido en la localización. El reconocimiento de dicha

pequeña propiedad por parte del Presidente de la República recibe el nombre de declaratoria. 2.- Se contiene en el artículo 294 del mencionado Código Agrario. Aquí el reconocimiento de inafectabilidad por parte del Presidente de la República recibe la denominación de certificado de inafectabilidad e incluye el doble objeto de proteger los predios que por su extensión son inafectables (es decir, la pequeña propiedad de origen) y aquellos otros que hubieren quedado reducidos a extensión inafectable, esto es, aquellos que de hecho y sin declaratoria presidencial hubieran quedado reducidos a esa extensión. El nombre de "certificado de inafectabilidad" que emplea el artículo 294 es distinto al de "declaratoria" que en forma en cierto modo genérica usan los artículos referidos a la primera categoría. Pero salvo la denominación, se equiparan en las dos figuras esenciales de la tramitación, la autoridad que expide el documento, la publicación en el Diario Oficial y la inscripción en el Registro Agrario Nacional. Con sus nombres respectivas, declaratoria y certificado de inafectabilidad, corren la misma suerte, hasta llegar al Registro Agrario Nacional, cuando el artículo 338 dice en su fracción XIII que deberán inscribirse en el mismo "los certificados de inafectabilidad y las declaratorias sobre señalamiento de superficies inafectables". A menos de entender que es superflua una de estas dos formas de definición de la pequeña propiedad, sólo cabe admitir, que, aunque con nom-

bres diferentes, las dos concurren por igual al fin común de proteger la pequeña propiedad inafectable. 3.- Es la contienda en el artículo 252, cuya fracción II dispone que las resoluciones presidenciales dotatorias contendrán: "Los datos relativos a las propiedades inafectables que se hubieran identificado durante la tramitación del expediente y localizado en el plano informativo correspondiente;. "Como en los casos anteriores, también en este es la suprema autoridad agraria quien señala la pequeña propiedad inafectable a que queda reducida la propiedad que se afecta. La diferencia con la declaratoria de la primera categoría estriba en que mientras allá la inafectabilidad se declara antes de la afectación, aquí se hace con motivo de una dotación, pero en ambos casos el propósito constitucional de dejar a salvo la pequeña propiedad inafectable, a lo que responde también la segunda categoría, así sean diversas a su vez las circunstancias que toma en cuenta. Por último, al igual que las declaratorias y los certificados de inafectabilidad esta forma de reconocimiento de la pequeña propiedad, es también inscrita en el Registro Agrario Nacional, al serlo la resolución presidencial que la contiene, en los términos del artículo 338, fracciones I y II; y como aquellos debe ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, además de los períodos oficiales de las entidades correspondientes, según lo dispone el artículo 253 del propio Código Agrario. Las tres formas de defensa

de la pequeña propiedad se acaban de enumerar se consignan en el Código Agrario, como antes se dijo, para asegurar el respeto a la pequeña propiedad inafectable dentro de la esfera administrativa. A falta de una Ley posterior a la reforma constitucional de 1946, que regule el certificado de inafectabilidad como título de legitimación activa para promover el amparo, es decir, como defensa de la pequeña propiedad inafectable en la esfera jurídica, sólo cabe acudir a las mismas formas de reconocimiento que instituye el Código Agrario, valederas actualmente, ya no sólo en el ámbito administrativo, donde, siguen siendolo, sino también para promover el juicio de garantías. De las tres formas de reconocimiento de la pequeña propiedad inafectable que consagra el Código Agrario, sólo una lleva la denominación de "certificado de inafectabilidad", denominación que es la empleada por las reformas constitucional de 1946, pero no existe indicio alguno en el proceso de dicha reforma, de que la misma hubiera tenido la intención de elegir uno solo de los tres medios de protección (el que lleva el nombre de certificado de inafectabilidad) como medio único de acudir al amparo, desdeñado los demás y estableciendo en materia judicial una defensa mutilada respecto a la instituida en materia administrativa, una defensa que por incompleta no podría justificarse por cuanto todos los reconocimientos de inafectabilidad que consagra el Código Agrario, y no sólo el certificado de inafectabilidad, provienen de la suprema

autoridad agraria. Lejos de ello hay elementos en la iniciativa de la reforma para entender que no se pensó en que la Constitución al mencionar en la reforma el certificado de inafectabilidad, subordinara su sentido y concepto al léxico del Código Agrario Ley que, como queda dicho, no se refería, ni podía referirse al documento apto para acudir al juicio de amparo, sino que se refirió a los certificados de inafectabilidad, en cuanto su expedición "es el reconocimiento, de parte del Estado, de que afectivamente se trata de una auténtica pequeña propiedad", según se dice textualmente la iniciativa. En esas palabras se encuentran el espíritu y el propósito de la reforma. Como el reconocimiento, de parte del Estado, y precisamente por la suprema autoridad agraria, se hace, de acuerdo con el Código Agrario, única Ley actualmente aplicable, por los tres medios o formas que antes se han expuesto, quiere decir que los tres son igualmente idóneos para abrir las puertas del amparo, en defensa dentro de la esfera judicial de la pequeña propiedad reconocida como inafectable por el Presidente de la República. De otro modo la Constitución se subordinaría a la expresión literal de una Ley, que como el Código Agrario vigente, además de ser ordenamiento secundario, no tuvo por objeto regular la legitimación activa para acudir al juicio de amparo.

Amparo en revisión 7081/68.- Oscar Fernández East.-
4 de marzo de 1970.- 5 votos.- Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Amparo en revisión 2338/68.- Esperanza área de Solorzano y otros 24 de junio de 1970.- 5 votos.- Ponente: Alberto Jiménez Castoro.

Amparo en revisión 2286/71.- Amador Picazari Laredo.- 29 de noviembre de 1971.- 5 votos.- Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Amparo en revisión 4821/71.- Efrén Fierro Camargo.- 8 de noviembre de 1972. Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 6021/71.- Manuel Aragón Ley y otros.- 31 de enero de 1973.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Peuro Guerrero Martínez.

MANDAMIENTO GUBERNAMENTALES DE EJECUCION (RESOLUCIONES PROVISIONALES). LA REGLA GENERAL ES LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO PROMOVIDO EN SU CONTRA Y LA UNICA EXCEPCION CUANDO SE TIENE CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. TANTO CONFORME AL CODIGO AGRARIO COMO A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Del examen congruente de las fracciones XII, XIV y XV del artículo 27. constitucional y del artículo 33 del Código Agrario (8o. de la Ley Federal de Reforma Agraria) se

infiere que, como regla general, es improcedente el juicio de amparo promovido contra un mandamiento de ejecución que pronuncie el gobernador de un Estado a fin de que el mismo se cumpla por la Comisión Agraria Mixta (artículo 244 del Código Agrario y 298 de la vigente Ley agraria). En efecto, conforme a la fracción XII, la acción de amparo no puede constitucionalmente suspender (mediante la suspensión del acto), ni impedir (mediante una ejecutoria de amparo), la posesión inmediata que emana de la resolución provisional, la cual entraña en realidad un mandamiento de ejecución, cuya validez sólo queda subordinada a la resolución que emita el Presidente de la República, la que a su vez es resolución de fondo que, como tal, revisa y decide sobre el contenido del mandamiento de ejecución para el efecto de que quede o no subsistente, parcial o totalmente. Sin embargo, de esta regla general se exceptúan, únicamente los casos en que el afectado por el mandamiento del gobernador sea titular de un certificado de inafectabilidad que proteja la pequeña propiedad que es objeto de la afectación y ello por un precepto también de rango constitucional, como lo es la fracción XIV del propio artículo 27, la cual legitima a los mencionados titulares para la acción de amparo "contra la privación o afectación ilegales de sus tierras a aguas" originada por actos de cualquier autoridad agraria, inclusive las resoluciones del Presidente de la República, y, por tanto, con mayor razón contra las resoluciones

provisionales de los gobernadores de los estados. Respecto a estos últimos, la fracción XV del mismo precepto constitucional pone especial énfasis en prohibirlas, al igual que a todas las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, la afectación en ningún caso, de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; imperativo constitucional que si bien corresponde hacerlo respetar, en su caso, a la resolución presidencial, también cabe exigir su cumplimiento en la vía de amparo en relación al pequeño propietario que goza de certificado de inafectabilidad.

SEPTIMA EPOCA, TERCERA PARTE:

Vol. 41, Pág. 13.-A.R. 20/72 Rodolfo Baca Calderon.-
Unanimidad de 4 votos.

Vol. 62, Pág. 17.-A.R. 2502/73.-Agustín Pérez Gómez
y otro.- 5 votos.

Vol. 64, Pág. 16.-A.R. 3582/73.-Consuelo García Made-
ro.- 5 votos.

Vol. 64, Pág.-A.R. 4909/73.-Vidal Salas Acuña.- 5
votos.

Vol. 72, Pág. 17.-A.R. 3301/74.-Tebuoro Franco Solano.- 5 votos.

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 el Presidente de la República, no lo prive de eficacia.

Vol. CXXVII, Pág. 11.-A.R. 7280/67.- Comité Ejecutivo Agrario del Poblado Dos Ríos, Mpio. de Hueymalco, Distrito de Teziutlán, Pue. Unanimidad de 4 votos.

Vol. CXXXIII, Pág. 39.- A.R. 8104/67.- Antonio Capilla Pérez.- 5 votos.

SEPTIMA EPOCA, TERCERA PARTE:

Vol. 19, Pág. 15.- A.R. 6049/69.- María Dolores Hernández.- 5 votos.

Vol. 33, Pág. 17.- A.R. 1920/71.- Jorge Agustín Ortégón Urías y otros (menor).- Unanimidad de 4 votos.

Vol. 36, Pág. 23.- A.R. 4198/71.- Juan Francisco Muñoz Terrzas y otros.- 5 votos.

CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD "QUE SE HAYA EXPEDIDO, O EN EL FUTURO SE EXPIDA". INTERPRETACION DEL ARTICULO "27, FRACCION XIV DE LA CONSTITUCION FEDERAL, RESPECTO A ESOS TERMINOS.

El artículo 27 , fracción XIV, último párrafo, de la Constitución Federal, previene textualment: "los dueños o poseedores de predios agrícolas 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 propio contenido literal de este precepto en lógica concordancia con la finalidad esencial que motivara el proceso legislativo de su formación, claramente se advierte que otorga legitimación para el ejercicio de la acción de amparo a los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos que ya hubieran obtenido certificado de inafectabilidad en la fecha en que se iniciara su vigencia la reforma constitucional (Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1947), así como aquellos propietarios o poseedores que con posterioridad obtuvieran el certificado de inafectabilidad; más no a los que simplemente lo hubieran aplicitado, ya que obviamente a tal solicitado puede

recaer o no, un acuerdo denegatorio. En otros términos, la expresión... " o en lo futuro se expida..." se refiere, evidentemente, a certificado de inafectabilidad que pudieran ser expedidos con fecha posterior a la de la vigencia de la misma reforma, pero no a los que pudieran obtenerse con posterioridad a la fecha de la presentación de la demanda de amparo. Admitir otro criterio significaría atribuir al órgano de control constitucional la facultad de sustituirse en el criterio de las autoridades agrarias, a las que compete resolver si procede legalmente la expedición del certificado de inafectabilidad solicitado.

QUINTA EPOCA:

Tomo XCIV, pág. 1404.- A.R. 3022/47.- María Eugenia Orozco de Avendaño. Unanimidad de 4 votos.

Tomo XCVII, Pág. 1020.- A.R. 4659/48.- Humberto González Castrillón.- 5 votos.

Tomo XCVIII, Pág. 110.- AR. 5842/48.- Feliciano Martínez y Coags. 5 votos .

SEXTA EPOCA, TERCERA PARTE:

Vol. LXXIII, Pág. 12.- A.R. 2745/61.- María del regu-

fio Silva Vda. de Silva y Goags.- Unánimidad de 4 votos.

SEPTIMA EPOCA, TERCERA PARTE:

Vol. 37, Pág. 15.- A.R. 3764/71.- Benjamín Aguilar
García y otros 5 votos.

CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD QUE SE EXPIDE DESPUES DE INI-
CIADO EL EXPEDIENTE DE DOTACIÓN AGRARIA, PERO ANTES DE LA
FECHA DE LA RESOLUCION PRESIDENCIAL QUE AFECTA EL PREDIO RELA-
TIVO, CONFIERE INTERES JURIDICO EN AMPARO.

No carece de interés jurídico para promover juicio
de amparo el afectado por una resolución presidencial que
ordena expropiar para dotación agraria el predio adquirido
por aquél, aunque tal adquisición se haya realizado con poste-
rioridad a la fecha de publicación de la solicitud agraria
formulada por el núcleo tercero perjudicado, si se acredita
que, con anterioridad al pronunciamiento de tal resolución,
se ha dictado otra, también presidencial, en la que se declara
la inafectabilidad de dicho predio y se reconoce al quejoso
como propietario del mismo.

SEPTIMA EPOCA, TERCERA PARTE:

Vol. 43, Pág. 15.- A.R. 104/72.- Salvador Asaao Chemus.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. 44. Pag. 16.- A.R. 6195/71.- María de Jesús Barrera Maciel y otros.- 5 votos.

BIENES COMUNALES? RESOLUCIONES PRESIDENCIALES EN MATERIA DE CONFIRMACION Y TITULACION. AMPARO PROCEDENTE EN SU CONTRA. NO OPERA LA IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCION XIV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

De la simple lectura de las fracciones VII, X y XIV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la improcedencia del juicio de garantías señalada en la citada fracción XIV se limita a la dotación y restitución de ejidos y jurídicamente una excepción sólo puede referirse a los casos que son materia de la misma. Por ello, debe convenirse que la improcedencia del juicio de garantías a que se refiere el artículo 27, fracción XIV, de la Ley Fundamental, se limita, en materia de tierras y aguas, a los problemas de dotación y restitución y no al diverso problema de confirmación y titulación de bienes comunales.

SEPTIMA EPOCA, TERCERA PARTE:

Vol. II, Pág. 14. A.R. 3195/69.- Luis Marteli Espinoza.- Unanimoso de 4 votos.

Vol. 33, Pág. 14.- A.R. 1281/60.- Calvin Messik King Fontaine.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. 42, Pág. 13.- A.R. 5576/71.- José Costales Bahamunde y otros.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. 22, Pág. 14.- A.R. 1854/71.- Aureliano Miguel Cárdenas y Coasgs. 5 votos.

Vol. 47, Pág. 13.- A.R. 2617/70.- Ramón Gambos Medine y Coag.- 5 votos.

RESOLUCION PRESIDENCIAL DOTATORIA DE EJIDOS. AMPARO CONTRA SU INCORRECTA EJECUCION.

Es cierto que son unmodificables las resoluciones presidenciales, pero no es menos cierto que éstas deben ser cumplidas en sus términos y que en los casos en que las autoridades encargadas de cumplirles se aparten de sus términos y afecten con su actuación bienes ajenos a aquellos que hubieran quedado

comprendidos en las mismas, es procedente la concesión del amparo sin necesidad de que se señale como acto reclamado la resolución presidencial de que se trate; y sin que sea indispensable que se señale como responsable al Presidente de la República ni que se acredite contar con certificado de inafectabilidad, porque ésta exigencia sólo opera cuando se impugna de inconstitucional a la resolución presidencial en sí y no su incorrecta ejecución.

Amparo en revisión 8759/66.-- Minerales industrializados, S.A..- 28 de marzo de 1974.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Arturo Serrano Robles.- Srío.: Carlos Amado Yáñez.

AGRARIO: RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS. EJECUCION MATERIAL QUE HACE UN COMISIONADO. PROCEDE EL AMPARO CONTRA ESTA CUANDO NO SE AJUSTA A LOS TERMINOS DE LA RESOLUCION.

Demostrando que el quejoso es poseedor y propietario del terreno a que se refiere en su demanda y que en la resolución presidencial dotatoria no se señala ese terreno como afectado, resulta indebida la ejecución material que el ingeniero postulante, comisionado al efecto por el Departamento Agrario, llevó a cabo de la resolución presidencial Dotatoria en cuanto incluye, erróneamente, el predio reclamado lo constituye una violación a las garantías que le otorgan los artícu-

los 14 y 16 de la Constitución Federal resultando procedente el juicio de amparo en contra de ella.

Amparo en revisión 8342/69.- Zoila Candelario Rosario.- 18 de junio de 1969 Unanimidad de 4 votos.- Pte. Pedro Guerrero Martínez.

EJECUCION COMPLEMENTARIA DE UNA RESOLUCION PRESIDENCIAL DOTATORIA DE EJIDO, DEBE OIRSE A LOS POSIBLES AFECTADOS EN ESTE NUEVO PROCEDIMIENTO.

Procede conceder a la parte quejosa la protección federal que solicita para el efecto de que se le oiga en el nuevo procedimiento de ejecución complementaria de la resolución presidencial que la afecta. Resultando cierto que las autoridades responsables ordenaron localizar y entregar un determinado número de hectáreas a un poblado o solicitante localizado las en terrenos de los quejosos, en el caso de que su superficie exceda la media amparada por el certificado de inafectabilidad con que cuentan, da respetándose tales terrenos y que el cuerpo Consultivo Agrario había aprobado el plano conforme el cual se realizó dicha ejecución, así como que el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización había declarado ejecutada la misma resolución desde hace varios años; en tales condiciones, si los quejosos no

fueron oídos en el procedimiento seguido por las responsables, los actos de ellas reclamados resultan violatorios de las garantías que se invocan en la demanda, pues aunque existe la posibilidad de ejecutar complementariamente una resolución dotatoria o ampliatoria de ejido, cuando no haya sido ejecutada totalmente, ya que tales resoluciones son de orden público, debe oírse previamente en defensa a quienes puedan resentir según perjuicio en el nuevo procedimiento de ejecución, especialmente en casos en que ya se había probado la resolución efectuada, así como el plano conforme el cual se realizó la ejecución; sin que importe de el certificado que inafectabilidad haya sido expedido por acuerdo posterior a la fecha de la resolución presidencial, pues los terrenos cuestionados fueron respetados al ejecutarse la propia resolución tal ejecución fue aprobada tomando en cuenta la existencia de dicho acuerdo de inafectabilidad, y, por lo mismo, los quejosos no tenían por qué impugnar en el amparo la multicitada resolución presidencial. Amparo en revisión 6024/74. Sergio ELías Trolle Mortera y otros. 28 de octubre de 1976.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente; Jorge Inarritu.- Secretario: Luis Tirado Leusma.

Amparo en revisión 342/74.- Amalia Pesquera se Sesosse.- 3 de julio de 1974.- 5 votos.- Ponentes; Alberto Jiménez Castro. Secretario: Miguel Romero Morrill.

Amparo en revisión 1568/75.- Salvador Sánchez Sánchez.
1 de abril de 1976.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Carlos
del Rio Rodriguez.- Secretario: Guillermo L. Ortiz Mayagoitta.

DESLINDE. CASOS EN QUE LA ORDEN DE UN DELEGADO AGRARIO ES INCONSTITUCIONAL.

Si se reclama la orden de un delegado agrario para efectuar un redeslinde entre un ejido y una pequeña propiedad, dicho mandamiento resulta violatorio de garantías, ya que aquel procede ser dictado solamente por el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización al resolver el conflicto de límites que surge los detentadores de ambos predios.

Amparo en revisión 565/62.- Rogelio Castro Cuen.-
Unanimidad de 4 votos. Pte: Antonio Capon Guerrero.

EJECUCION INCORRECTA DE RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS O RESTITUTORIAS DE TIERRAS O AGUAS. PARA RECLAMARLA EN AMPARO NO SE REQUIERE CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD NI REUNIR LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 66 DEL CODIGO AGRARIO.

No reclámándose la resolución presidencial dotatoria, sino únicamente el procedimiento de ejecución correspondiente, por estimarse que se aparta de los términos de la propia reso-

lución presidencial, caso en que el amparo no se encuentra dentro de la prohibición contenida en el artículo 27, fracción XIV, de la Constitución General de la República, en el sentido de que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas no pueden ocurrir al juicio de amparo, salvo que cuenten con certificado de inafectabilidad o, en su caso reúnan los requisitos del artículo 66 del Código Agrario, la circunstancia de que los predios cuya afectación se reclama constituyan o no pequeñas propiedades amparadas por certificado de inafectabilidad, o que los quejosos hayan comprobado o no fehacientemente que se encuentran en posesión de los predios de autos, en los términos del citado artículo 66 del Código Agrario, resulta irrelevante para determinar la procedencia de improcedencia del juicio de amparo.

SEPTIMA EPOCA. TERCERA PARTE:

Vol. 7, Pág. 32.- A.R. 6411/67.- Jaime Medina Valencia y otros. - Unanimidad de 4 votos.

Vol. 21, Pág. 20.- A.R. 3755/69.- Inés Juárez Ramos.- 5 votos.

Vol. 21, Pág. 20.- A.R. 1919/70.- Hipólito Cigarros Rodríguez y Coags. 5 votos.

Vol. 23, Pág. 51.- A.R. 2352/70.- Gilberto Garza
Fernández.- Unanimidad de 4 votos.

AGRARIO. RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS
PRUEBA DE SU INDEBIDA EJECUCION.

Cuando se reclama la indebida ejecución de una resolución presidencial dotatoria de ejidos (y, por idénticas razones, de las ampliatorias),. deben probarse dos extremos; en primer lugar, que las tierras cuestionadas no son de las afectadas por la propia resolución, y en segundo, que al ejecutarse la resolución sí fueron afectadas.

Amparo en revisión 3969/68.- Romana García de Luna
y Coags.- 26 de junio de 1969.- 5 votos. : Pte.: Pdero Guerrero
Martínez.

SOSTIENE LA MISMA TESIS:

Amparo en revisión 6973/68.-Francisco Espinoza Luján.-
30 de junio de 1969.- Unanimidad de 4 votos.- Pte.: Carlos
del Río Rodríguez.

SEXTA EPOCA:

Volumén CXXXVII, Tercera Parte, Pág. 58.

MANDAMIENTOS PROVISIONALES DE GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.
RECLAMADA LA EJECUCION INCORRECTA, ES PROCEDENTE EL AMPARO.

La causal de improcedencia consiste en que se trata de actos no definitivos, no prospera cuando el quejoso no impugna el mandamiento provisional del gobernador del Estado, sino lo que reclama es la indebida ejecución de dicho mandamiento y las consecuencias de ella, que se traduce en la desposesión de las tierras y aguas que pertenecen al quejoso y su entrega al tercero perjudicado.

SEPTIMA EPOCA. TERCERA PARTE:

Vol. I, Pag. 78.- A.R. 4146/68.- Comunidad Agraria o núcleo de Población Comunal de Memelichic, Mpio. de Ocampo, Chih.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. 2, Pág. 69.- A.R. 326/68.- Sergio ANTONIO Martínez Rodríguez.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. 10, Pag. 23.- A.R. 1715/69.- Roberto Vladez y coags.- 5 votos.

Vol. 10, Pág. 23.- A.R. 1923/60.- Rafael Olivares Rey y Coags.- 5 votos.

Vol. 25, Pág. 15. A.R. 3904/70. Antonio López Sandoval. Unanimidad de 4 votos.

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

El artículo 210, fracción I, de la Ley Federal de Reforma Agraria cuyo contenido corresponde al artículo 64, fracción I, del Código Agrario de anterior vigencia, establece que no producirán efectos en materia agraria los fraccionamientos de predios afectables realizados con posterioridad a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio. Es decir, dicho precepto declara inexistente, en materia agraria los fraccionamientos de predios afectables realizados en las condiciones apuntadas, en tanto que los priva de efectos. Sobre el particular, cabe precisar que la inexistencia en cuestión tiene características especiales en virtud de que, en último análisis, se le hace depender entre otras, de una circunstancia posterior el fraccionamiento y ajena a los interesados. En efecto, durante la tramitación del correspondiente procedimiento agrario deberá considerarse al predio como una unidad, sin atender a los fraccionamientos realizados dentro de los supuestos del artículo 210, fracción I, de la Ley Federal de Reforma Agraria en cita correspondiente

al 64, fracción I, del Código Agrario; pero, en definitiva, la inexistencia o existencia del fraccionamiento dependerá del hecho de que el predio resulte o no afectado por la resolución que ponga fin al procedimiento iniciado antes del propio fraccionamiento. En otros términos, si el fraccionamiento se realizó con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicio el procedimiento de oficio, en definitiva será inexistente cuando el predio fraccionado resulte afectado, el propio fraccionamiento será existente y surtirá efectos jurídicos.

Aún con relación a otros procedimientos iniciados con posteoridad al propio fraccionamiento. Por otra parte, aún cuando el predio resulte afectado, sólo en el caso de que la resolución agraria delimite con precisión una parte del predio que debe excluirse de la afectación, los fraccionamientos realizados dentro de esa zona resultarán igualmente existentes. Con base en lo anterior, cuando el fraccionamiento de un predio resulta total o parcialmente existente debe estimarse, en su caso, para los efectos agrarios, como propietario del predio fraccionado al fraccionar y no a los adquirientes de las fracciones resultantes, precisamente porque al ser inexistentes el propio fraccionamiento no se produce la traslación de la propiedad del fraccionador a los adquirientes. En esa hipótesis la resolución presidencial que afecta el predio y su ejecución, aún en los casos en que ésta se aparte de los términos de aquella, sólo pueden agraviar jurídicamente al fraccionador, que para los efectos agrarios continúa siendo el propietario, y no a los adquirientes, quienes, por tal motivo, carecen de interés jurídico para reclamar en la vía de amparo, tanto la resolución que afecta al predio como su ejecución, así combatan ésta por vicios propios, y el juicio que promuevan resultará improcedente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo.

SEPTIMA EPOCA, TERCERA PARTE:

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

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

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

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

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

AGRARIO. RESOLUCIONES DOTATORIAS. IMPIDE QUE SE ORDENE SU
EJECUCION. SEGUN EL PLANO RELATIVO, LA EXISTENCIA DE UN CON-
VENIO ENTRE PROPIETARIOS AFECTADOS Y EJIDATARIOS BENEFICIADOS,
RESPECTO DE LAS TIERRAS DOTADAS, PENDIENTE DE RESOLUCION POR
EL DEPARTAMENTO AGRARIO.

Si la orden de parcelamiento de las tierras ejidales
en los términos de la resolución presidencial, equivale al
desposeimiento de las tierras que vienen ocupando unos propie-

tarios quejosos a cambio de las que cedieron al núcleo de población ejidal por convenio celebrado entre ellos, que vienen poseyendo los miembros de éste, esta situación de hecho imperante independientemente de las irregularidades de que en su caso pudiera obedecer, debe ser considerada por las autoridades agrarias, en atención a que, estando acreditada la posesión material por parte de los citados propietarios de las tierras cuestionadas, los actos reclamados de las responsables por perturbar en su posesión, si no se ha definido previamente la aprobación o desautorización del convenio tenido con los ejidatarios y si no se les ha oído en la forma legal.

Amparo en una revisión 7321/67.- Jaime Domínguez y otro.- 15 de enero de 1969 Unanimidad de 4 votos. Pte.; Pedro Guerrero Martínez.

CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD GANADERA? CANCELACION DEL

Cuando no se toman en consideración por la autoridad agraria correspondiente, las defensas invocadas ni se examinan las pruebas aportadas por la parte interesada en defenderse de una cancelación de Certificado de Inafectabilidad Ganadera que le favorece, se viola la garantía de la República pues la resolución que decreta esa cancelación no está debidamente fundada ni motivada por carecer de los elementos necesarios que puedan sustentarla.

Amparo en revisión 4055/73.- Otilia Flores Carrera.
5 de junio de 1974. 5 votos. Poniente: Antonio Rocha Cordero.
Srío. José Méndez Calderón.

AGRARIO SUSPENSION DEL ACTO DECLARADO. PROCEDE CUANDO LA
RESOLUCION PRESIDENCIAL DOTATORIA RECLAMADA AFECTA UNA PEQUEÑA
PROPIEDAD AMPARADA CON CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.

Aún cuando el criterio general, tratándose de resoluciones agrarias, es la improcedencia de la suspensión, y por ende, de sus consecuencias, deben exceptuarse de dicho criterio los casos en que el predio, objeto de afectación, constituye una auténtica pequeña propiedad en explotación, que se encuentra amparada por certificado cuya expedición constituye el reconocimiento de parte del Estado, a través de una resolución presidencial emitida por el Presidente de la República, en su carácter de suprema autoridad agraria, de que efectivamente se trata de una auténtica pequeña propiedad, hipótesis ésta en la que no se sigue perjuicio al interés social ni se contraviene disposiciones de orden público, sino por el contrario, se respeta aquél y se acatan estas, pues cabe decir que la sociedad está altamente interesada en el absoluto respeto de la auténtica pequeña propiedad en explotación, en tanto que constituye uno de los pilares que sustentan el sistema agrario nacional y, por otra parte se obtiene el cumplimiento de un mandato de rango constitucional, como lo es el artículo

27 de la Carta Magna, que a todas luces constituye, una norma de orden público que en su fracción XV pone especial énfasis en prohibir cualquier afectación de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.

Tercer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa del Primer circuito. Incidente ne revisión A.R-2763/71. Rodolfo Esquer Peiro. 6 de noviembre de 1971. Unanimidad de votos. Pte: Felipe López Contreras.

SUSPENSION CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD CANCELADO.

Procede conceder la suspensión definitiva de los actos reclamados no obstante la circunstancia de que se haya decretado la cancelación del certificado de inafectabilidad, pues la legalidad o ilegalidad de dicha cancelación del certificado es materia de análisis y estudio de la sentencia que deba pronunciarse en cuanto al fondo del negocio.

Incidente de suspensión en revisión 380/73. Cia. Ganadera de Santa María, S. de R.L. 7 de febrero de 1974. Unanimidad de votos Pte.: Jesús toral Moreno.

PRECEDENTE:

R. Inc. 322/72. Amelia Luisa Borrolla de Parkman.

4 de agosto de 1972 Mayoría de votos. Pte.: Juan Gómez Díaz.
Disidente: Carlos Reyes Galván. R. Inc. 88/73. Rancho
Dos Rayas, S. de R.L. 30 de marzo de 1973. Unanimidad de
votos. Pte.: Jesús Toral Moreno.

f) Casos previstos en la ley

Los casos previstos en la ley para la protección jurídica de la pequeña propiedad son las que contemplan las fracciones XIV y XV del artículo 27 constitucional, 54, 55, 56, 220, 249 al 257 de la ley Federal de Reforma Agraria.

La pequeña propiedad puede ser agrícola o ganádera, (esta última encuentra referencia expresa en las fracciones XIV y XV del propio artículo 27 Constitucional y se determine por su extensión o por su cultivo. Así, de que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación. Para los efectos de su equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero en terrenos áridos.

Por su cultivo, se considerará como pequeña propiedad, la superficie que no excede de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo, de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quino, vainilla, cacao, o árboles frutales.

Por lo que hace a la pequeña propiedad ganadera, será aquella que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.

Los propietarios de una pequeña propiedad agrícola o ganadera tienen derecho a que se les extienda un certificado de inafectabilidad, es decir, un documento en el cual hace constar que esa propiedad es inafectable por no exceder los límites máximos de superficie y por estar en explotación.

Para conservar la calidad de inafectable, la pequeña propiedad no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos, a menos que existan causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma total o parcial.

Por lo que respecta a la Ley Federal de Reforma Agraria los casos que prevee para la protección de la pequeña propiedad son el de garantizar la explotación de tierras agrícolas ganaderas y agropecuarias, en los términos señalados por las fracciones y artículos antes señalados con lo que se da cumplimiento a uno de los componentes básicos del plan agrario definido en el artículo 27 constitucional.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La pequeña propiedad nace, como la conocemos actualmente, en las circulares de la Comisión Nacional Agraria, concretamente de fecha 6 de mayo de 1916, que tomaron en cuenta los postulados e ideas que sobre el particular tuvieron Emiliano Zapata, Francisco Villa, Molina Enriquez y Venustiano Carranza entre otros, que hablaban de coexistencia posible entre la propiedad campesina y la mediana hacienda agrícola con la idea de que el campesino tuviera trabajo permanente y produjera los alimentos que el país requiere.

SEGUNDA. En la circular número 3, de la citada comisión, se establece la forma en que debe aplicarse el artículo 2º de la ley del 6 de enero de 1915, que estipula claramente el respecto a la propiedad o la posesión que legalmente ostenten los que la hayan adquirido, siempre que el lote o lotes que posean no excedan en su conjunto las 40 hectáreas de terrenos de cultivos y 60 en terrenos de agostadero, o sea 100 hectáreas en total.

TERCERA. La pequeña propiedad, transcurrido algún tiempo, fue reglamentada por el artículo 27 Constitucional en sus párrafos 4º, 5º, y en las fracciones XIV y XV que establecen la cantidad de hectáreas que puede usufructuar un

solo poseedor en consideración a la clase de tierras donde se ubican.

CUARTA. La pequeña propiedad debe respetarse y fomentarse tal como lo establece la Constitución, debido a la capacidad de empresa que sus poseedores han venido manifestando, ya que aparte de mantener en explotación e intervenir en ella con el fin de mejorarla, representa la única agricultura autosuficiente que no depende de los fondos públicos, por el contrario, contribuye a dichos fondos en forma directa, vía impuestos e indirectamente con la generación de empleos.

QUINTA. La pequeña propiedad, hasta hoy, ha justificado plenamente su existencia y razón de ser, en virtud de sus altos niveles de explotación de productos agropecuarios, así como las condiciones de alto registro en que mantienen la producción pecuaria y al 30% de la superficie cultivable del país.

SEXTA. Las garantías de que goza la pequeña propiedad, como son el certificado de inafectabilidad y el derecho a recurrir al juicio de amparo contra resoluciones dotatorias y resolutorias, son tomadas en cuenta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando las autoridades administrativas cometen actos arbitrarios, que la ponen en peligro por violación irreparable de sus derechos.

SEPTIMA. Lamentablemente esta institución y sus garantías, no siempre son suficientes a proporcionar la seguridad al pequeño propietario en su posesión pacífica, constantemente amenazada por invasiones solapadas por algunos funcionarios, por lo que es necesario que el poder público le preste la atención que requiere para mantener asegurada la alimentación del pueblo, en peligro y constante deterioro por la insuficiencia de medios de control de seguridad.

BIBLIOGRAFIA

- Burgoa Ignacio, El Juicio de Amparo
(México, D.F., Editorial Porrúa, 1977)
- Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales,
(México, d.f., Editorial Porrúa, 1972)
- Chávez P. de Velázquez Martha, El Derecho Agrario en México,
(México, D.f., Editorial Porrúa, 1970)
- Castro Juventino v., Lecciones de Garantías y Amparo
(México, D.f., Editorial Porrúa, 1974)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
(México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas 1985)
- Derechos del Pueblo Mexicano, 8 Volúmenes,
(México, D.F., Cárdenas Editor, 1975)
- Fraga Gabino, Derecho Administrativo,
(México, D.f., Editorial Porrúa, 1973)
- Luna Arroyo Antonio, Derecho Agrario Mexicano
(México, D.F., Editorial Porrúa, 1975)
- Medina Cervantes Ramón José, Derecho Agrario
(México, D.F., Editorial Harla, 1987)
- Mendieta y Núñez Lucio, El Sistema Agrario Constitucional,
(México, D.F., Editorial Porrúa, 1975)

Mendieta y Núñez Lucio, El Problema Agrario de México
(México, D.f., Editorial Porrúa, 1974)

Ponce de León M. Luis, Derecho Procesal Agraria
(México, D.F., Editorial Trillas 1988)

Rouaix Pastor, Artículo 27 y 123 de la Constitución Política
de 1917.
(Puebla, Pue., Ediciones del Gobierno del Estado de Puebla,
1945)

Ruíz Massien, Derecho Agrario Revolucionario
(México, D.f., Editorial. Instituto Investigaciones Jurídicas
UNAM 1987)

Ricor E. Humberto, Introducción Jurídica a la Reforma Agraria
Mexicana.
(México, D.f. Impresiones Modernas, S.A. 1972)

Silva Herzog Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana,
(México, D.f., Fondo de Cultura Económica, 1973)

Silva Herzog Jesús, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria
(México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1971)

Informes Rendidos por la Suprema Corte de Justicia de Nación
en los años de 1973, 1974, 1975 y 1976.
(México, D.f., Ediciones Mayo)

Jurisprudencia y Tesis sobresalientes del Apéndice al Seminario
Judicial de la Federación, Segunda Sala, Tercera Parte de
1917 a 1975.
(México, D.f., Ediciones Mayo, 1975)

Ley Federal de Reforma Agraria Reforma
(México, D.F., Editorial Pac, 1987)

Codificación Agraria y Leyes Sobres Tierras
(México, D.f., Ediciones Andrade, 1967)

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales
(México, D.f., Editorial Porrúa, 1987)

Ley de Sociedades Mercantiles y Cooperativas
(México, D.f., Editorial Porrúa, 1976)

Ley General de Crédito Rural. Martha Chávez Padrón.
(México, D.f., Editorial Porrúa, 1987)

Fabila Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México
(México, D.f., 1943)

Araujo Valdivia L., Derecho de las Cosas y Derechos de las
Sucesiones.
(Puebla, Pue., Editorial, Cajica, 1965)