

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

Valor Jurídico y Nulidad del Certificado de
Inafectabilidad.

T E S I S

Que para obtener el título de :

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

ADELA RODRIGUEZ GOMEZ



EXAMENES
PROFESIONALES

México, D. F.

1969



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

A mis padres:

Sr. Joaquín Rodríguez Ortíz.

y

Sra. Eduarda Gómez de Rodríguez.

*Que con amor y sacrificios lograron la
realización de mis estudios, como testi-
monio de mi infinito agradecimiento.*

Con amor a mi esposo:

*Sr. Lic. Wilbert M. Cambranis C.
por su comprensión y estímulo.*

Al Sr. Lic. Don José Manuel Rocha M.

Con gratitud y admiración por sus valiosas orientaciones que me brindó para vencer los múltiples escollos que se presentaron en la realización de este trabajo.

A la Sra. Concepción González de Rocha.

Con profundo afecto.

*Al Sr. Lic. Noé Palomares.
Con todo respeto y gratitud.*

*Al Sr. Lic. Galo Alvarez del Castillo.
Con agradecimiento y respeto, porque a
través de sus conocimientos se despertó en
mi el interés por la Materia Agraria.*

*Al Sr. Lic. Alvaro Morales Jurado
Con sincero afecto y gratitud.*

*A mis Maestros
Con respeto y gratitud
imperecedera.*

La presente Tesis fue elaborada en la Dirección del Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho, a cargo del Lic. Raúl Lemus García.

U.N.A.M.

I N T R O D U C I O N

El Derecho Agrario constituye la piedra angular del desarrollo del País. Mientras la tenencia de la tierra no se oriente hacia la resolución mayoritaria de las necesidades de los campesinos - los viejos problemas de nuestra Patria continuaran latentes en espera de un medio propicio para sembrar desconfianza e intranquilidad.

Mucho se habla del problema: unos, con la temeridad que propicia su ignorancia; otros con la seguridad cobijada por su cultura; quien más, como un ensaño o entrenamiento de demagogia; los más, con la esperanza de colocarse dentro de la maquinaria política que dirige los destinos del pueblo.

Desgraciadamente, la lucha por la tenencia de la tierra continúa y a cincuenta años del estallido revolucionario todavía no tenemos una organización que lleve al hombre a una situación de bienestar social.

El problema no es nuestro exclusivamente; pero nosotros hemos pretendido resolverlo en forma distinta a los demás Países porque nuestros antecedentes nos obligan a continuar el proceso de - - desenvolvimiento del indio y del mestizo para integrar nuestra nacionalidad. Por eso quizá tenemos mayor responsabilidad con México. Por eso no debe permitirse que se despotrique hablando a la ligera de un asunto que se desconoce. Por eso debemos preocuparnos por entenderlo para obligar a quiénes han hecho de este proceso un medio ilegal de vida, un sistema de explotación de los humildes, a que se retiren para siempre y permitan que los bien intencionados realicen su labor sin los obstáculos de carácter político que a cada pa-

so les colocan quiénes no quieren que el problema se liquide, como un médico que por ambición económica persistiera en sostener el mal de sus enfermos.

No desconozco la complejidad del problema cuyo origen se -- encuentra arraigado en el hombre; son sus sentimientos personales, -- su ambición, su avaricia, su poco sentido de sociabilidad, los que -- no permiten que se termine con este problema que en el fondo es sen -- cillo y con esa sencillez se planteó en la Ley de 6 de enero de -- 1915; un mejor nivel de vida para el mayor número de mexicanos.

Este ideal de un mejor nivel de vida para las mayorías no -- podrá realizarse dentro de nuestra teoría individualista y despres -- tigiada; tampoco podrá realizarse dentro de un ambiente de dictadu -- ra en que la individualidad se destruya. Las nuevas generaciones pⁱ -- den nuevos cambios, pero sus ideas flotan sin rumbo dentro de estas -- dos Tesis antagónicas que como un callejón sin salida han colocado -- a la Humanidad. Es el hombre en su fuero interno y en su conducta -- el que debe orientarse hacia nuevos propósitos para con sus semejan -- tes si no queremos perder paulatinamente el legado de la Historia. -- La crisis pasajera por la que atravezamos tendrá que terminar cuan -- do haya la decisión seria de transformar el sistema de nuestras ins -- tituciones dándoles un carácter eminentemente social.

Mientras tanto, un granito de arena puede servir para orien -- tar un problema concreto que en Materia Agraria se ha presentado -- con frecuencia: el del conflicto entre propietarios particulares y -- núcleos de población; entre propiedad privada y propiedad de los -- pueblos; entre Derecho Civil y Derecho Agrario. Con esto no se quie -- re decir más que el conflicto entre los Certificados de Inafectabi -- lidad concedidos por el Estado a los propietarios que se rigen por --

el Derecho Civil y las solicitudes o Resoluciones Presidenciales dictadas en favor de los pueblos, cuyo origen constituyen el Derecho Agrario.

He creído conveniente situar el problema precisamente en las teorías del Derecho Civil sobre nulidades de los actos jurídicos para demostrar que en el terreno del derecho son los principios generales los que deben orientar cualquier interpretación. He ligado estas Tesis con las de Derecho Administrativo y obtenido las conclusiones que a mi juicio deben normar el procedimiento a seguir en estos conflictos. Claro que no desconozco que en nuestro régimen de derecho escrito es la Ley la que debe servir para resolver estos conflictos; pero ante la abulia o el miedo de nuestros legisladores de tocar este problema de vital importancia para el País, los principios generales del derecho están facultados para resolver de momento, cualquier controversia que se presente atento a lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional.

Fuera de mi ánimo el pretender colocarme con una petulancia que nunca he deseado. Al contrario, soy la primera en reconocer que mi trabajo es demasiado deficiente; pero acogiéndome a la benevolencia de quién lo haya de juzgar, lo he realizado con la esperanza de que aporte algunas luces en este complicado problema.

C A P I T U L O I

LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN MEXICO

- A.- Antecedentes de la Pequeña Propiedad. Concepto y Definición.
- B.- La Pequeña Propiedad por su destino, por su cultivo y por su extensión, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, el Código Agrario y el Reglamento.

CAPITULO I

A.- Antecedentes de la Pequeña Propiedad.

La propiedad de la tierra en nuestro País a partir de la época prehispánica ha variado en las etapas que siguieron a dicha época en cuanto a la manera de adquirirla y explotarla, por lo tanto en este trabajo se expondrán las diferentes fases históricas por las cuales ha pasado, desde los tiempos de la Colonia Española, hasta los albores de la Revolución iniciada en 1910, pasando por los años de la República Independiente.

Epoca Prehispanica.

De todas las tribus que habitaron en el Territorio Nacional, en última instancia fueron los Aztecas o Mexicas los que impusieron sus sistemas por la fuerza de las armas y así fué como dominaron entre otros pueblos al de "Tehuantepec", de "Tula", de "Chiapas", de "Veracruz", de "Oaxaca", en cuyas extensiones territoriales era el monarca el que ejercía su dominio absoluto sobre la propiedad, sólo él podía usar y disponer de ellas a su arbitrio.

Podemos resumir las propiedades en el régimen Azteca en la siguiente forma:

- 1.- Tenactlalo o Tlatocalalli.- Tierras del Rey.
- 2.- Pillalli.- Tierra de los Nobles.
- 3.- Altepetlalli.- Tierras del Pueblo.
- 4.- Calpulli o Calpullalli.- Tierra de los Barrios.

5.- Mitchimalli o Cacomilli.- Tierras del Ejército o -
para la guerra.

6.- Teotlalpan.- Tierra de los Dioses.

La propiedad de las tierras como vemos pertenecía al -
Rey, quien era el único arbitro en lo que respecta al reparto de
las mismas, en toda la extensión del Imperio; ya que las demás -
tierras se consideraban como de conquista y sus poseedores daban
tributo al Rey Azteca.

Los Nobles, los Guerreros y los Religiosos, dadas sus -
cualidades sociales se abstendían de laborar directamente sus tie-
rras y en consecuencia las arrendaban mediante una participación
en los frutos. Pero en general, lo mismo la propiedad como la po-
sesión de las tierras, tenía una manifestación comunal muy gene-
ralizada en todo México.

Epoca Colonial.

Desde los primeros tiempos de la Colonia, se organizó -
la propiedad privada de la tierra en Nueva España, sobre una ba-
se de desigualdad absoluta, que provocó por una parte, el creci-
miento desorbitado de la propiedad individual de los Españoles y
por otra, la declinación de la propiedad de los Indígenas.

Al respecto dice el Lic. Mendieta y Núñez: "Cada Colono
Español no recibió menos de seiscientos nueve mil cuatrocientas
ocho varas cuadradas de tierra de labor, además de tierras para-
cría de ganado concedidas por sitios o criaderos, según el ca- -
so". (1)

(1) Lucio Mendieta y Núñez "El Problema Agrario de México" Edi-
torial Porrúa, S. A., Pág. 45.

Desde luego, no hubo Conquistador o Colono que se resignara, aceptando una caballería de tierra laborable, como extensión máxima de la propiedad que a cada uno le correspondía y es evidente que las Leyes de Indias concedían a cada Español, más de la mitad de toda la tierra concedida a todos los miembros de una Comunidad Indígena para el acentamiento de su poblado.

Lo anterior significa que la Legislación Indiana, acatada, aunque nunca cumplida por Conquistadores y Colonos consagra, efectivamente, al ocuparse de los problemas relativos a la reglamentación de la propiedad y tenencia de la tierra, el principio de la desigualdad absoluta entre dominadores y conquistados.

Al finalizar la Epoca Colonial, sólo existían en la Nueva España tres clases de propiedad y tenencia de la tierra:

- 1.- La gran propiedad de los Españoles Criollos.
- 2.- Las inmensas propiedades del Clero.
- 3.- Y las pequeñas, minúsculas propiedades de los pueblos y comunidades de indios.

"No existían o casi no existían, otras formas intermedias de propiedad de la tierra, es decir, no existían en la proporción necesaria, ni con la importancia suficiente para modificar en un ápice el esquema de distribución de la propiedad de la tierra y el cuadro conjunto de la Sociedad Colonial, aunque en algunas regiones y sólo esporádicamente, se haya conocido la pequeña propiedad individual. (2).

Sí en las condiciones apuntadas hubo en Nueva España al-

(2) Miguel Othón de Mendizábal. "Las Clases Sociales en México"

go parecido a la propiedad particular de la tierra, es indudable que fué la excepción y no la regla, porque sólo así pudo darse fenómeno semejante en el curso de una evolución de la propiedad que tendía como lo confirmó su desarrollo ulterior en la historia de la República Independiente, a la consolidación total del latifundio absorbiendo la propiedad llamada "de manos muertas", de las Comunidades de Indios y de todas las Corporaciones, a las que las Leyes de Reforma llegaron al extremo de prohibir toda forma de explotación y tenencia de la tierra.

En síntesis, nada fué más extraño a la realidad y a las instituciones de la Epoca Colonial, que la Pequeña Propiedad. La única pequeña, pequeñísima y deficiente forma de propiedad de la tierra, carente muchas veces de la titulación necesaria y siempre rodeada de poderosos enemigos, que conoció la Colonia, fué la propiedad de las Comunidades Indígenas.

Epoca Independiente.

Al establecer los colonizadores su particular sistema de la propiedad de la tierra, sembraron también en el mismo las causas congénitas que más tarde habrían de ocasionar su propia destrucción, éstas fueron: Las diferencias sociales, el monopolio, político y la concentración de la tierra.

Tomando en consideración la situación que prevalecía, la actitud asumida por Hidalgo no podía ser de otro modo, ya que al comienzo del movimiento de Independencia, ordena la abolición de la esclavitud y el reparto de la tierra a los naturales de sus respectivos pueblos.

En el transcurso de los primeros años de Independencia,-

se produjeron sucesivamente diversas tendencias políticas con el fin inmediato de organizar el País, con las armas ofensivas o defensivas sostuvieron los grupos sus posiciones políticas como aconteció con las corrientes Federalistas y Centralistas, en realidad estas luchas no beneficiaron en ninguna forma a la población-desposeída porque el anacrónico sistema de la tenencia de las tierras no se había modificado, continuaron en el mismo estado, aplicándose las Leyes de la Colonia, la explotación del hombre, la miseria, la ignorancia y tantas otras deficiencias que no fué posible erradicarlas de momento.

De la Independencia los únicos que recibieron beneficios directos fueron los terratenientes y la Iglesia y por tanto, la concentración de la tierra se fomentó en lo civil y en lo eclesiástico, pues los capitalistas seguían acaparando inmensas extensiones de terrenos, siempre con el Gobierno de su parte legalizando sus posesiones, valiéndose del préstamo usurario, del despojo del mayorazgo. El Clero con las donaciones, legados, heredades que le hacían los capitalistas. En estas condiciones el Estado experimentaba los efectos de la ausencia de la propiedad territorial pues en poder del Clero, se le privaba de la circulación comercial, además exenta como estaba de impuestos, la administración pública iba en decadencia, pero a pesar de ello, no se tomaron medidas radicales contra éste sistema; en todo este período se dictaron Leyes y Reglamentos, haciendo caso omiso del grave problema agrario.

Lo mismo sucedió al promulgarse la Primera Constitución Mexicana de 1824, los Legisladores dieron preferencia a los aspectos políticos, olvidándose del aspecto socio-económico que era el de más urgente resolución; las condiciones no habían variado, aún cuando todos eran ciudadanos, los miserables no dejaron de

ser esclavos.

Leyes de Reforma.

Desde el inicio en 1810, hasta la consumación de la Independencia en 1821, le sucede un período que llega hasta la segunda mitad del siglo pasado en el que no hubo ninguna solución práctica en beneficio de los múltiples problemas económicos y sociales imperantes, ninguna aportación jurídica verdadera en relación con el urgente y crítico sistema de la tenencia de la tierra y las que se hicieron resultaron ineficaces.

En esta situación se engendraron, en la segunda mitad del siglo citado, las ideas reformistas, pues para el desarrollo del País eran insuficientes los moldes económicos en que se basaba la administración pública, debido en gran parte a la intromisión sistemática llevada a efecto por el sector eclesíastico dentro del Estado llano, por lo mismo los hombres de la Reforma procuraron como medida fundamental la separación del Estado de la iglesia como uno de los primeros pasos en esa tarea transformativa, pugnando por fundar un Estado Laico, fundándose para ello en que el conocimiento religioso era incapaz de dar solución a los fenómenos físicos y humanos, pues estos reclaman métodos científicos distintos, señalando con nitidez los campos de aplicación de lo moral, suprimiendo para ello las funciones legislativas y jurisdiccionales, fortaleciéndose de esta manera la autoridad estatal; considerando además al derecho como una relación jurídica, su aplicación debía ser exclusivamente actividad del Estado como autoridad soberana, sin estar supeditado a otras instituciones sin reconocer a otras soberanías internas sobre la suya, más que la Ley emanada del órgano material del mismo Estado.

Ley de Desamortización.

Con el objeto de incrementar el desarrollo económico de la Nación y al mismo tiempo robustecer la soberanía del Estado, se dictaron las Leyes de Desamortización de 25 de junio de 1856; éstas no tuvieron como fin inmediato la confiscación de los bienes del Clero, sino que estaban encaminadas a propiciar la circulación de las riquezas acumuladas por la iglesia, sobre todo en propiedades rústicas y urbanas, tal como se desprende del Artículo Primero:..."Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles y eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6% anual".... Artículo 26. "En consecuencia, todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen en las arcas de las corporaciones, por retención de capitales, nuevas donaciones, u otros títulos podrán imponerlas como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí, ni administrar ninguna propiedad raíz". (3)

Al aplicarse esta Ley no produjo los resultados que eran de esperarse, por errores intrínsecos de la misma o por ataques deliberados que sufrió de la reacción; en los primeros se puede señalar que al hacer mención de las corporaciones no hace distinción respecto a las personas morales a quienes se dirigía, ocasionando como consecuencia la desaparición de la propiedad comunal de los pueblos desposeyendo a los campesinos que de ese modo quedaron sin personalidad para defender sus tradicionales derechos viéndose obligados a recurrir en demanda de trabajo a las grandes haciendas, de ahí que los ricos y terratenientes fueran favorecidos -

(3) Silva Herzog Jesús., "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Méx. 1959, Pág. 88.

indirectamente por esta Ley, porque a sus grandes extensiones territoriales, se agregaba la abundante mano de obra, producida por los despojos. Otro de los aspectos negativos de esta Ley lo forma su ambigüedad, al no atacar la concentración de la tierra acapara da por el elemento civil, no se hizo referencia a la propiedad -- particular también de exageradas dimensiones, fomentándose de esta suerte el latifundio existente, que continuó con todos sus vicios a lo largo y ancho del territorio nacional.

Esta Ley sufrió fuertes embates por parte de la iglesia-consistentes en la prohibición inmediata de adquirir los bienes - desamortizados, con la amenaza de excomulgar a los desobedientes, a ello se debió que dichas tierras no fueran adquiridas entre la población que más la necesitaba para trabajarla, por razón del exacerbado fanatismo inculcado por la religión; además, urgido económicamente como estaba el erario federal por las constantes luchas, se vió impedido a vender esos bienes a quiénes les compraran y no fueron los compradores precisamente los campesinos, sino los terratenientes, los ricos y la misma iglesia valiéndose de testaferrros, los que se quedaron con las mejores tierras, adquiriéndolas en grandes extensiones, sin excluir los fundos legales de los - - pueblos.

Como la Ley otorgaba derechos a los denunciantes, los que por alguna razón no pudieron hacerlo con los bienes de la iglesia, desviaron sus propósitos hacia los bienes comunales de los pueblos, apoderándose de estas propiedades, ocasionando este proceder graves descontentos entre los que formaban las comunidades, - que al levantarse en armas provocaron sangrientos disturbios en - distintas partes de la República

El Gobierno con el objeto de subsanar estas anomalías, - expidió el 9 de octubre de 1865 una Resolución en la que ordenaba

que los terrenos que se valoraran en menos de doscientos pesos, - conforme a las bases de la Ley de 25 de junio, fueran adjudicados a sus respectivos arrendatarios, ya fuera que los tuvieran como - repartimiento, ya pertenecieran a los ayuntamientos o estuvieran - sujetos de cualquier modo a desamortización, sin que se les cobra - ra alcabala, ni se les obligara a pagar derecho alguno y sin nece - sidad de otorgamiento de escritura de adjudicación, pues para - - constituirlos en dueños y propietarios en toda forma de lo que se les vende, bastará el título que les dará la Autoridad Política - en papel marcado con el sello de la Oficina, protocolizándose en - el Archivo de la misma.

Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero.

La Ley de Desamortización como se dijo, causó violentas - reacciones del Clero, desde un principio trató de neutralizar to - dos sus efectos posibles aún cuando se le había garantizado el va - lor de sus propiedades, persistió en su enconada lucha contra la - Autoridad Civil, propiciando constantemente las revueltas inter - nas que sangraban la población y menguaban la soberanía del Esta - do, fueron estas las causas por las que el Gobierno se vió en ur - gencia de adoptar medidas radicales que terminaran con esta anóma - la situación, expidiéndose para tal efecto el 12 de junio de 1959 la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, en la que - se dispone que entran al dominio de la Nación los bienes del Cle - ro, exceptuándose únicamente los edificios, que habían sido desti - nados directamente a los fines del culto; estableciéndose además, que las ofrendas y las indemnizaciones, no podrían hacerse a los - Ministros en Bienes Raíces y declaró nula, de ningún valor toda - enajenación que se hiciera sobre los bienes mencionados en la Ley, consignando así mismo una multa de 5% para quiénes infringieran - tal disposición y decretaba el cese en su cargo a los escribanos -

que autorizaban escrituras de compra-venta en contra de lo dispuesto, de la misma manera suprimió totalmente las órdenes monásticas y declaró la separación de la iglesia y del Estado.

Encierra esta Ley un contenido esencialmente político, - pues únicamente centra sus efectos en forma muy especial contra - los bienes del Clero, es decir, no modificó en absoluto lo establecido por la Ley de Desamortización; este contenido hace decir al Dr. Lucio Mendieta y Núñez que... "Las Leyes de Desamortización en resumen dieron muerte a la concentración eclesiástica, pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y débil en manos de la población inferior del País, (la indígena) cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla sino aún para conservarla". (4)

Ley de Colonización

Sobre el particular desde el régimen de Iturbide se legisló en esta materia, con posterioridad a esta, se dictaron otras Leyes, pero para los efectos de este estudio es importante analizar la Ley expedida el 31 de mayo de 1875, pues la Colonización - fué el nuevo giro dado al problema de la tierra, al fracasar en su aplicación las Leyes anteriores se encausó por nuevos derroteros, concibiéndose dicho problema como una cuestión más que de reparto de la tierra entre los individuos, repartir adecuadamente - la población hacia regiones del País escasamente pobladas. Por medio de esta Ley se facultaba al Poder Ejecutivo para contratar -- con Empresas de Colonización, a las que se les concedieron toda - clase de franquicias y subvenciones oficiales, con la obligación-

(4) Lucio Mendieta Y Núñez. "El Problema Agrario de México". Editorial Porrúa, S.A., Pág. 116.

de que colonizaran el territorio Nacional con familias extranjeras a quienes se les distribuirían los terrenos baldíos que existieran; para localizar tales terrenos y hacer el deslinde de los mismos se otorgaron concesiones ventajosas a las Compañías Deslindadoras, que efectuaban sus operaciones a cambio de obtener la propiedad de la tercera parte de los terrenos deslindados.

Esta Ley de Colonización propició el despojo de las tierras de los pequeños propietarios que sin protección legal alguna, se les arrebataban sus posesiones, basándose en su deficiente titulación; la aplicación de esta Ley produjo resultados desastrosos para el País, porque de ella se valieron los Colonizadores extranjeros que a la postre segregaron gran parte del territorio Nacional; sobre tan importante asunto el Dr. Mendieta y Núñez ha expresado... " En resumen las Compañías Deslindadoras aceleraron la decadencia de la pequeña propiedad; no cumplieron sus fines y sí contribuyeron a la formación de extensos latifundios, porque los terrenos deslindados de que pudo disponer el Gobierno fueron vendidos a terceras personas, y los que a las Compañías correspondieron como premio de sus trabajos, fueron enajenados por éstas a un corto número de particulares... ". (5)

De lo anterior se desprende que la propiedad privada de la tierra no tuvo realidad en la organización agraria de la Colonia, ni con posterioridad, en la estructura agrícola de la República Independiente.

La idealización de la pequeña propiedad de la tierra se forjó en los espíritus liberales, sin asomo alguno o de crítica como auténtica idea exótica. Los Hombres de la Reforma concientes de la necesidad de destruir la gran propiedad del Clero, y sabede

(5) Lucio Mendieta y Núñez. "El Problema Agrario de México". Editorial Porrúa, S.A., Pág. 130.

res de la urgencia de desamortizar el patrimonio de las corporaciones, poniendo en circulación los llamados "Bienes de Manos Muertas", no sabían a ciencia cierta, lo que harían con ellos y fué así como pensaron en la pequeña y también en la mediana propiedad territorial.

Muy pronto, recién terminadas las guerras de Reforma, de la Intervención y del Imperio, en las manos de unos cuantos seculares se concentraban extensiones inmensas de propiedades que habían pertenecido a la iglesia.

En el curso de los treinta años que precedieron al estallido de la Revolución, la dictadura Porfirista llevó a su culminación el proceso de evolución de la propiedad del agro en México. La adquisición de la gran propiedad del Clero, el despojo perpetrado contra las Comunidades de indios, el cometido en perjuicio de los pueblos arrebatándoles la tierra que ni siquiera la Colonia Española se atrevió a quitarles, la legislación sobre terrenos baldíos, las leyes de colonización de tierras nacionales, beneficio de grandes propietarios individuales a menudo de nacionalidad extranjera; toda, en fin la política agraria del porfiriato, preceptó el final del proceso iniciado en 1521, con el triunfo de la conquista española.

En 1910, sólo había en México, por una parte, algunos millares de grandes propietarios del agro, y por otra, una masa de grandes millares de labriegos sin tierra, sujetos al misérrimo jornal y vinculados a la gran hacienda por el sistema de latifundio de raya.

Constitución de 1917.

Con la abolición del sistema comunal de propiedad usada

por los indígenas, al tratar de emanciparlos como agricultores in dependientes se originaron efectos contrarios, al caer los aborígenes y pequeños propietarios en la servidumbre. Como ya se dijo anteriormente el latifundismo comprendió toda la dictadura Porfirista; sistema éste, que aún cuando fue limitado por las Leyes de Desamortización, de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, por la separación del Estado y de la Iglesia, por las disposiciones que tendieron a la implantación de la pequeña propiedad rural, no fueron suficientes e inevitablemente debía derrumbarse con la Revolución Socialista de 1910, que tiene sus raíces en el malestar nacional y en su eximio y extraordinario teorizante Ricardo Flores Magón, que en su gran constancia y heroico esfuerzo, transformara a su pueblo esclavizado y humillado, en un pueblo altivo y respetado; Flores Magón acompañado de un grupo de grandes hombres fueron los autores intelectuales del Programa del Partido Liberal Mexicano, en el que no sólo se señalan los males sociales, sino que se plantean las soluciones a los graves problemas nacionales, correspondiendo a Francisco I. Madero la realización material, fundando el movimiento revolucionario en el Plan de San Luis, expedido el 5 de octubre de 1910, en el cual se aprecia que persigue únicamente reformas políticas, transformaciones superficiales, pero no atacó el fondo del problema, pues al referirse concretamente al asunto agrario lo consideró como un simple problema de revisión de los títulos de la propiedad raíz y no como el reparto de tierra para el que la trabaja.

Por ello fué que la masa campesina se lanzó nuevamente a la incontenible corriente de la Revolución, con ideales de redención económica, se lanzó contra el latifundismo y contra la explotación humana y contuvo la lucha bajo la indomable figura de Emiliano Zapata que en el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, volvió a dar al movimiento un contenido esencialmente agrarista,

proclamando la expropiación de los latifundios para dotar a los pueblos de ejidos y fundos legales y a los particulares de tierras de labor, restituyendo a ambos si fueron despojados de sus tierras.

Lo más notable de este Plan es que se estableció nuevamente la propiedad comunal para los pueblos, al mismo tiempo que propugnaba por el resurgimiento de la pequeña propiedad individual, para los que pudieran beneficiarse con este sistema.

Es también muy importante la circunstancia, desprendida de este Plan, que al llevar a efecto expropiaciones, se ve claramente que rompe los principios ancestrales de la pequeña propiedad tipo Romana, individualista, al supeditarla, al limitarla en presencia del bienestar de la colectividad, pide la reintegración del suelo patrio para la población mexicana, a través de la expropiación, como medida necesaria para dar satisfacción al descontento general; por ello es que el movimiento Zapatista señaló el camino por donde habría de llegarse a la consecución de los altos fines sociales del País.

Con posterioridad a los Planes de San Luis y de Ayala, hubo una serie de disposiciones en materia agraria, hechas para satisfacer las justas peticiones de los pueblos despojados y de los campesinos oprimidos y especialmente las referentes a la pequeña propiedad exceptuada de afectación así vemos y encontramos que en el Proyecto de Ley Agraria, dado por el C. Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, expresaba, lo siguiente:

ARTICULO 5o.- Se declara de utilidad pública la subdivisión de los terrenos incultos de propiedad particular, que excedan de cinco mil hectáreas. En consecuencia, podrán ser expropiadas --

con sujeción a las bases siguientes:

- a).- Las fincas destinadas a la agricultura, sólo podrán tener una extensión de tierras doble a la que tuviesen actualmente en cultivo.
- b).- Las fincas destinadas a la ganadería, sólo podrán conservar una extensión de tierras de dos mil quinientas hectáreas por cada mil cabezas de ganado mayor y por cada dos mil cabezas de ganado menor.
- c).- Los terrenos que no estén destinados a ninguno de estos dos objetos y en consecuencia, permanezcan yermos, sólo podrán conservar una extensión de cinco mil hectáreas.

Los propietarios en los tres casos anteriores, tendrán derecho a escoger las tierras que no deban ser expropiadas.

Aquí constituían la "Propiedad Inafectable", las extensiones no expropiables conforme al artículo 5o. citado, ya que se le dió un carácter especial y se le otorgó a los propietarios el derecho de escoger las tierras que no debían ser expropiadas.

En su artículo 10 del mencionado proyecto de Ley Agraria estatuye: No podrán ser expropiados los terrenos que corresponden a fincas colindantes con pueblos, cuyas superficies no excedan de quinientas hectáreas. En consecuencia la expropiación reservará siempre a las fincas una extensión mínima de quinientas hectáreas. (6)

(6) Proyecto de la Ley Agraria de Don Venustiano Carranza, Diciembre 15 de 1914.

El contenido esencialmente social que se desprende del Plan de Ayala, sentó las bases sólidas en que habría de apoyarse más tarde la Ley del 6 de enero de 1915 dictada por el Gobierno Revolucionario, que encabezara Don Venustiano Carranza. Esta Ley plantea ya en una forma sistemática los medios a seguir en las reivindicaciones de las tierras, creando además los órganos administrativos necesarios que se encargarían de la tramitación de los asuntos agrarios que se fueran presentando, éstos órganos eran: La Comisión Agraria, las Comisiones Locales y los Comités Particulares Ejecutivos; también estableció la Expropiación por causas de utilidad pública mediante indemnización, exceptuando a la pequeña propiedad que declara inafectable.

La Comisión Nacional creada por esta Ley, emitió una serie de Circulares que tuvieron por objeto llenar las lagunas de la Ley y orientar a las Autoridades que dependían de ella para la mejor tramitación de los expedientes.

Al respecto expresaba el Decreto mencionado lo siguiente:

Ley Agraria del 6 de enero de 1915.- Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana y Jefe de la Revolución, en uso de las facultades de que me hayo investido, he tenido a bien expedir el siguiente Decreto: Artículo 10.- "Los interesados que se creyeren perjudicados con una Resolución Dotatoria o restitutoria de tierra, del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos....." (7)

(7) Pastor Rouaix., "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917".

El propósito del Primer Jefe al expedir el Decreto de 6 de enero de 1915, se desprende con claridad de la lectura del artículo 10: Proteger la propiedad particular, la pequeña propiedad de acuerdo con los postulados del movimiento revolucionario, que no podría afectarse so pretexto de dotar o restituir tierras a -- los pueblos despojados. Para tal efecto, el Decreto de Carranza -- aseguraba dicha protección a los pequeños propietarios afectados, reconociéndoles el Recurso de ocurrir ante los Tribunales, en defensa de sus derechos, cuando las Resoluciones del Ejecutivo Federal los perjudicaran.

Vemos así, que la Circular número 3 de fecha 6 de mayo -- de 1916, en su punto tercero nos dice: "Que si dentro de los nuevos terrenos que en virtud del artículo 30. deben entregarse a un pueblo con el carácter de dotación hubieran pequeñas propiedades, éstas serán respetadas y no se incluirán en el terreno que va a -- ser objeto de la dotación, siempre que la superficie de esas pequeñas propiedades sea inferior a cuarenta hectáreas de labor y -- sesenta de agostadero" . (8)

En síntesis se puede decir que el Plan de Ayala sirvió -- de fundamento a la Ley de 6 de enero de 1915 que amplió y perfeccionó al anterior y que ésta contiene en esencia lo que posteriormente llegó a su consagración Constitucional, en el histórico Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, en donde ese caudal ideológico tomó forma definitiva al quedar plasmada como Ley Suprema -- en el artículo 27 de la Carta Magna que es donde se compendia la materia agraria dando solución tangible al grave problema de la -- tierra; consignando categóricamente en sus disposiciones el concepto de la propiedad como función social, a la vez que pugnó por el establecimiento de un sistema mixto, el individualista y el --

(8) Fábila Manuel, "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México"., Pág. 288.

comunal, al establecer las normas a que debía quedar sujeto el sistema de la propiedad, consignando en su Párrafo Tercero que se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de la - -
-tifundios y para el desarrollo de la pequeña propiedad, y además, -
-ordena que los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de -
-tierras y aguas o no las tengan en cantidades suficientes 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.

La Ley de Ejidos de 1920, nos dice que se deberán de respe-
-tar para los efectos de la dotación, las construcciones de ranchos,
-fábricas, acueductos y demás obras artificiales, las tierras que -
-hubiesen sido poseídas a nombre propio o a título de dominio por -
-más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta - -
-hectáreas.

El Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922 que derogó -
-a la anterior Ley de Ejidos habla con toda claridad de las super-
-ficies exentas de afectación en los casos de dotación acatando lo-
-dispuesto en el citado párrafo tercero del artículo 27 Constitu- -
-cional.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de
-23 de abril de 1927, en su Capítulo 8o. se ocupó concretamente de
-la Pequeña Propiedad y de las " Propiedades Inafectables ", fijan-
-do la extensión máxima de terrenos que debían de tener, así como -
-los volúmenes de aguas exentas de afectación, dando al procedimien-
-to la forma de juicio administrativo agrario, fundándose en los --
-artículos 14 y 16 Constitucionales, procurando que no fuera ataca-
-do por la vía del juicio de amparo. (9)

(9) Mendieta y Núñez Lucio. "El Problema Agrario en México", Edi-
-torial Porrúa, S.A., Págs. 232 y 233.

El Decreto de 17 de enero de 1929 fijó el radio de 7 kilómetros en cuanto a las superficies no afectables.

Por Decreto de 9 de enero de 1934, se reformó el artículo 27 Constitucional en el cual se estableció el respeto a las pequeñas propiedades agrícolas en explotación.

El 22 de marzo de 1934, fué expedido el Primer Código -- Agrario con un articulado más perfecto por lo que respecta a la pequeña propiedad en explotación, fijó las máximas superficies -- que puedan integrarlas de acuerdo con la calidad de las tierras.

En el año de 1936, fueron publicados los Primeros Acuerdos de Inafectabilidad y fueron de tipo agrícola, con anterioridad a la fecha mencionada, las inafectabilidades nada más se registraban en el Libro correspondiente de la pequeña propiedad del Registro Agrario Nacional; poco después aparecieron las inafectabilidades de tipo ganadero, publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Los Primeros Acuerdos de Inafectabilidad Agrícola se publicaron en el Diario Oficial de la Federación bajo el rubro De "Resolución en el expediente de Inafectabilidad" ya sea agrícola o ganadera. En el año de 1940, mediante Decreto Presidencial se hacia un llamado a todos los propietarios que habían obtenido su inafectabilidad, mediante la inscripción en el Registro Agrario Nacional, para que regularizarán su situación y obtuvieran su Certificado de Inafectabilidad.

El 23 de septiembre de 1940, se promulgó un nuevo Código Agrario que contiene dos novedades: Reduce su extensión a la pequeña propiedad y adopta el término de "Propiedad Inafectable".

El Código Agrario de 31 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de abril de 1943, vi-

gente en la actualidad enumera los Bienes Inafectables en atención a las superficies de las tierras y la calidad de éstas, en razón de los cultivos de los terrenos, de la finalidad a que se destinen las tierras, los cauces de los ríos, los vasos de almacenamiento y las zonas forestales propiedad de la Nación y la pequeña propiedad ganadera, al lado de las concesiones de la inafectabilidad temporal hasta por 25 años.

El Decreto de 31 de diciembre de 1946, introdujo nuevas Reformas al Artículo 27 Constitucional de gran trascendencia, a la fracción XIV de dicho precepto se le adicionó un tercer párrafo que dice: " 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".

Concepto y Definición.

En la época romana se había considerado a el derecho de propiedad como la Facultad que corresponde a una persona, el propietario, de obtener directamente de una cosa determinada toda la utilidad jurídica que es susceptible de proporcionar.

En Roma, la propiedad presentaba tres caracteres esenciales: Era un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo. Derecho absoluto o " Jus Utendi ", era la facultad de servirse de una cosa y aprovecharse de los servicios que rinda; el "Jus Fruendi ", era el derecho sobre los frutos o rentas y el " Jus Abutendi ", el derecho de disponer hasta la consumación o destrucción de la cosa o su enajenación. Derecho exclusivo, porque el propietario era el único que podía así obtener ventajas de su cosa, su derecho con -

ser absoluto excluía a cualquier otro derecho sobre esa cosa, con igual extensión por su esencia misma, la propiedad individual des_ucontó toda idea de coparticipación. Derecho Perpetuo, es decir, era un derecho que no podía cesar por el sólo transcurso del tiempo, el que era propietario, lo era para siempre y dejaba de serlo por un acto de su propia voluntad en caso de enajenación. (10)

Durante la Epoca Feudal, el derecho de propiedad implicaba el imperio y el dominio, el propietario de la tierra gobernaba así sobre sus vasallos.

En la Revolución Francesa de 1789, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se señalaba que toda Sociedad debe amparar y reconocer los derechos naturales del hombre que trae consigo desde su nacimiento y que el Estado sólo reconoce pero no los crea.

El Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en su artículo 830 del Libro Primero, Título Cuarto nos dice: "Que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las Leyes".

Al analizar las teorías que se discutieron en el Constituyente, la Doctora Martha Chávez P. de Velázquez, manifiesta: -- "En todas las opiniones expuestas se notó, que aunque inspiradas en Doctrinas originalmente diversas, todas ellas tendrían y coincidían en darle al concepto de propiedad una función social, en hacer que el propietario ya no lo fuera sólo para sí, sino que lo fuera también para su Sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra y en que era necesario y aunque se consagra el derecho de propiedad, este se sujetará a las modalidades que dicta-

(10) Foinet René, "Manual Elemental de Derecho Romano".., Pág. 93.

ra el interés público y estuviera originalmente en manos del Estado. " Surge así un nuevo concepto dinámico de propiedad, como función social, sujeta a las modalidades que dicte el interés público como garantía social para los núcleos de población que no tuvieran tierras o que no las tuvieran en cantidad suficiente; el concepto se modifica al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuitamente entre los campesinos, -- apareciendo el concepto de Justicia Social Distributiva, con todo ello los conceptos jurídicos tradicionales de propiedad, garantía, justicia, ramas fundamentales del derecho y sub-ramas del mismo, -- se verán modificadas, pues el concepto de propiedad con sentido -- y dinamismo social supera el caduco concepto romanista, la justicia y las garantías individuales se ven forzadas a hacerles un lugar y equilibrarse con la Justicia Social y las garantías sociales; y junto a las tradicionales ramas del Derecho Público y Privado se coloca el Derecho Social, amparando a los núcleos campesinos desvalidos y aparece así mismo la nueva sub-rama del Derecho Agrario.

De acuerdo con lo anterior, comprendemos que la función social implica una facultad del Estado por medio de la cual impone limitaciones a la propiedad con el objeto de que su ejercicio o aprovechamiento no perjudique los intereses de la colectividad. El propio artículo 27 Constitucional en su Párrafo Segundo establece que por causa de utilidad pública y mediante indemnización puede expropiarse la propiedad, y aunque la expropiación no es una restricción a la propiedad sí implica la transmisión de los derechos de un bien concreto a pesar de que el propietario se oponga.

La Propiedad sobre las tierras es un derecho que tiene -- hoy un sentido social, en tal virtud se explica que al hombre como integrante de la Sociedad la Ley le impone un conjunto de deberes para alcanzar la solidaridad social, que esa misma norma ju--

rídica será la que reconozca y otorgue derechos, facultades, deberes para cumplir con el deber social fundamental que tiene que realizar la interdependencia humana.

La Propiedad Agraria ya no es un derecho, sino una función social en donde el propietario pasa a ser funcionario encargado de cumplir deberes; la propiedad ha dejado de tener los atributos clásicos y se ha convertido en la obligación de aplicar fines sociales. La Propiedad Agraria debe desempeñar una función social, en bien del interés social, directamente, en la misma forma que esta establecida por nuestra legislación vigente -- que acepta esta teoría, al concebir y regular a la propiedad agraria, en atención a los fines sociales. Se entiende por función social de la propiedad, la forma a que está sujeta la propiedad y que el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que le plazca, sino que éste debe ser siempre racional y encaminado no sólo a las personas que de él dependen sino a las exigencias sociales.

En el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, se establece el respeto absoluto a la pequeña propiedad y en este propio artículo se manda que se dicten las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad; este punto entraña un problema de interpretación, pues la Constitución consigna el respeto a la pequeña propiedad pero no la define. Ahora bien, ¿Qué debe entenderse por pequeña propiedad?

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, fijó un nuevo criterio sobre la pequeña propiedad, entre otras, en la ejecutoria de 3 de abril de 1918, en el amparo de Salceda y Rafael G. En esta Ejecutoria se dice que: "En el lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que puede cultivar, -- por sí mismo un campesino o una familia campesina; o bien, la --

porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia - - del jornalero y su familia.

Considero errónea esta interpretación que encierra dos - conceptos diferentes de la pequeña propiedad. La vaguedad es manifiesta, pues es claro que una familia puede cultivar más, que un sólo individuo, y por otra parte, no se dice que clase de familia, si se trata de una familia de proletarios del campo, o de una familia de clase media campesina, parece que se refiere a las primeras porque en seguida se abandona el criterio de la posibilidad de cultivo por parte de la familia para establecer este otro; o - bien la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia.

Pero si este fuera el criterio que debe servir de base - para fijar la pequeña propiedad, sólo sería considerada como tal la extensión de tierra que se señala a cada campesino como Jefe de familia en las dotaciones de ejidos. En contra de esta interpretación están los términos del propio artículo 27 Constitucional que al establecer el respeto a la pequeña propiedad sin de finirla se está refiriendo a un concepto ya conocido, no creado - por la Ley, sino anterior a ella y diferente a la propiedad que - resulta de la dotación, puesto que se le opone como límite precisamente el respeto a la pequeña propiedad.

Si la Constitución se refiere a la pequeña propiedad en su concepto corriente, se debe empezar por fijar éste y encontramos que en el lenguaje común no se designa como pequeño propietario al jornalero, ni siquiera a quién se encuentra en una posición económica semejante a la del jornalero, sino a personas que gozan de cierto bienestar; en otras palabras el pequeño propietario es una persona que está social y económicamente en un nivel - superior al que ocupa el jornalero.

No es por lo mismo sólo la extensión de la tierra la que determina la pequeña propiedad, porque entonces media hectárea de tierra es una pequeña propiedad y aún cuando matemáticamente sí lo sea, en realidad el concepto de pequeña propiedad no es matemático sino social; surge de las necesidades que puede llenar y entonces lo determina principalmente la productividad de la tierra, es decir extensión y calidad. en razón directa a tales necesidades. -- Ahora bien, no son las mismas necesidades de un jornalero y las necesidades de un campesino de clase media y aún las de éste varían con el medio, de tal modo que la pequeña propiedad no es una categoría absoluta. La pequeña propiedad está condicionada por la productividad de la tierra en relación con los fines sociales que se persiguen de ella, o sea la subsistencia de una familia campesina de clase media.

" De lo anterior se llega a la conclusión de que la pequeña propiedad es la extensión de tierra suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina de clase media". (11)

Los Reformadores del artículo 27 Constitucional lejos de resolver el problema que entraña la determinación del concepto de pequeña propiedad, vinieron así a complicarlo, pues ahora es necesario entenderse que debe entenderse por pequeña propiedad agrícola y cuando está en explotación.

En mi concepto la reforma es atinada porque el respeto a la pequeña propiedad se establece no sólo por su extensión sino también por la función social que desempeña. Si no cumple esa función el respeto no tiene razón de ser.

Hay que hacer notar, que el artículo 27 Constitucional y --

(11) Lucio Mendieta y Núñez., "El Sistema Agrario Constitucional", Pág. 89.

el Código Agrario vigente en su artículo 104, únicamente señalan los límites legales de la pequeña propiedad de una manera expresa, pero no nos dan un criterio o definición de lo que debe entenderse por pequeña propiedad, así por ejemplo el artículo 27 Constitucional en su Fracción XV, dice: "Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de 100-00-00 hectáreas de riego" y se vuelve a repetir en el párrafo tercero, " Se considerarán -- así mismo como pequeña propiedad las superficies que no excedan de 200-00-00 hectáreas de temporal"; a la pequeña propiedad se le está autorizando un criterio cualitativo y cuantitativo en cuanto a la extensión o a la superficie que debe considerarse como pequeña propiedad.

De lo anterior se concluye, que en nuestro regimen Constitucional Agrario la llamada pequeña propiedad individual no está definida de acuerdo con un criterio estable, fijo, porque la Fracción XV del artículo 27 de la Carta Magna y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, incluyen dentro de sus descripciones, casos señalados, como "Pequeña Propiedad", aunque a la luz de consideraciones materiales y objetivas, ninguno en realidad lo sea, por consiguiente, debe inferirse que en el Derecho Agrario Mexicano, "Es pequeña propiedad, lo que la Ley define como tal, lo que el Legislador estima conveniente, lo que el Estado quiere que sea".

B).- La pequeña propiedad por su destino, por su cultivo y por su extensión, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, el Código Agrario y el Reglamento.

El artículo 27 Constitucional, concede a la Nación, la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como la de regular el aprovechamiento

to de los bienes susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza y cuidar de su conservación. - Para este efecto obliga a dictar las medidas necesarias para que la propiedad rural corresponda a los fines señalados en dicho artículo: Fraccionamiento de latifundios desarrollo de la propiedad agrícola en explotación y creación de Nuevos Centros de Población.

De aquí nace la pequeña propiedad agrícola en explotación como una de las formas de tenencia de la tierra que cumple con la función social de la distribución equitativa señalada por el artículo más importante de la Constitución.

El mismo párrafo tercero al hablar de las dotaciones de ejidos exige un respeto absoluto para la pequeña propiedad agrícola en explotación. Así como también el mismo Ordenamiento en su Fracción XV determina los límites de la pequeña propiedad diciendo: Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y las demás Autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución en caso de conceder dotaciones que la afecten. Se -- considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de - - - 100-00-00 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, en explotación.

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

Se considerarán asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de 200-00-00 hectáreas en terrenos de - temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de 150-00-00 hec

táreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de 300-00-00 hectáreas en explotación cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de Azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quinina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor en los términos que fije la Ley de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera 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 propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aún cuando en virtud de la mejoría obtenida se rebasen los máximos señalados por esta Fracción, - siempre que se reúnan los requisitos que fije la Ley.

En el Primer Párrafo de esta fracción se determina el respeto a la propiedad en razón de su destino, al considerar, que la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, no se podrá afectar en ningún caso; de lo anterior se desprende que la pequeña propiedad para que sea respetada debe estar destinada a la agricultura o a la ganadería y debe estar en explotación (12) o sea que el respeto a la pequeña propiedad se establece no sólo por su extensión sino también por la función social que desempeña. Si no cumple esa función el respeto no tiene razón de ser.

(12) Fracción XV del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se considera que por Agrícola debe entenderse toda propiedad en la que se cultiva la tierra, o que está dedicada a trabajos agrícolas.

Por Ganadera debe entenderse toda propiedad dedicada a la cría de ganado o a trabajos o industrias conexas con la ganadería.

En cuanto a la explotación encontramos que uno de los requisitos esenciales para que la superficie considerada como pequeña -- propiedad sea inafectable, es que esté en explotación permanente. -- Respecto a las superficies que son de riego y aún de temporal, las tierras pueden estar en explotación continua tal y como lo ordena la Constitución, pero en agostaderos ya sea de buena calidad o en terrenos áridos cerniles o de monte, ¿Cómo se ha de hacer esta explotación permanente? , porque están encuadrados dentro de las denominaciones de inafectabilidad agrícola los terrenos de agostadero que generalmente son utilizados para la ganadería, pero también -- se otorgan hasta 800-00-00 hectáreas a las inafectabilidades agrícolas; se necesitaría una inversión muy grande por parte del propietario para hacer productivas esta clase de tierras. Considero -- que la Constitución debería ser más benévola para esta clase de propietarios, ya no sujetándolos a la obligación de tener la tierra -- en explotación permanente y en casos plenamente justificados, debe respetarse esta pequeña propiedad no explotada, basándose estas -- afirmaciones en principios de equidad y justicia.

Ahora bien, la misma Fracción XV del artículo 27 Constitucional determina el respeto a la pequeña propiedad en razón a su extensión y a su cultivo, de acuerdo con lo mencionado anteriormente. El artículo 104 del Código Agrario señala las superficies -- inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de -- Nuevos Centros de Población Agrícola de la siguiente manera:

Las superficies que no excedan de 100-00-00 hectáreas de --

riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierra, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo 106; las superficies que no excedan de 200-00-00 hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, hasta 150-00-00 hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo; hasta 300-00-00 hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales y 5,000-00-00 hectáreas dedicadas o que en lo futuro se dediquen al cultivo del guayule en los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas, por el término de 50 años prorrogables hasta por 20 años más.

Las equivalencias que deban corresponder cuando los terrenos están constituidos de diferentes calidades, la superficie que deba considerarse inafectable, se determinará computando, por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad, y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos, según lo previene el artículo 106 del Ordenamiento Legal citado.

El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, nos dice que se entiende por pequeña propiedad, la que no exceda de las siguientes superficies: (13)

- a).- Cien hectáreas de riego o humedad de primera.
- b).- Doscientas hectáreas de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo.
- c).- Cuatrocientas hectáreas de agostadero de buena calidad.

(13) Artículo 10. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de octubre de 1948.

- d).- Ochoscientas hectáreas de monte o agostadero en terrenos áridos.
- e).- Ciento Cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo.
- f).- Trescientas hectáreas cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales; y
- g).- Las necesarias para el sostenimiento de 500 cabezas de ganado mayor o su equivalencia en menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos (artículo 114 del Código Agrario.)

Quando las tierras de los predios sean de varias clases, se calculará el limite superficial de la propiedad inafectable, tomando como equivalente, una hectárea de riego, por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, al hacer la clasificación de las tierras crea un nuevo concepto fuera de la Constitución al hablar de Agostadero de Buena Calidad, circunstancia que acarrea confusiones en la aplicación de las equivalencias; independientemente de la crítica que se ha hecho, la Constitución es más sensata al considerar como pequeña propiedad hasta cuatroscientas hectáreas de agostadero susceptible de cultivo, porque dicha superficie sigue siendo agrícola. En cambio cuando el Reglamento establece hasta 400-00-00 hectáreas de agostadero de buena calidad incurre en el error de considerar la tierra no como agrícola, sino como ganadera, puesto que el agostadero só

lo puede referirse a los animales que en él pastan y la buena o mala calidad del agostadero dependen de la semilla que el ganadero emplea para tal fin.

Existen inafectabilidades, siguiendo el análisis de las disposiciones del Código Agrario y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, que se destinan al cultivo de las tierras, independientemente de la calidad de éstas, tomando en cuenta el tipo de producción a que estén dedicadas, las cuales se encuentran señaladas en las fracciones III, IV y IV bis del artículo 104, del mencionado Código Agrario.

En la fracción III se especifica que serán inafectables hasta 150-00-00 hectáreas, si los terrenos se dedican al cultivo del algodón, siempre que reciban riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo. La fracción IV previene que serán inafectables hasta 300-00-00 hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao y árboles frutales. La fracción IV bis, ordena respetar hasta 5,000-00-00 hectáreas dedicadas o que se dediquen en lo futuro al cultivo del guayule, en los estados de Aguascalientes, Coahuila, Durango, Chihuahua, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas, por el término de 50 años prorrogables hasta 20 años más. Para conceder esta inafectabilidad se requiere.

- a).- Que la superficie respecto a la cual se solicite no esté sujeta a afectaciones, con motivo de expedientes agrarios en tramitación.
- b).- Que durante los 10 años, anteriores a la fecha de la solicitud de inafectabilidad, dicha superficie no haya sido destinada a ningún uso agrícola.

- c).- Que no se trate de guayuleras naturales que pretendan explotarse con la yerba silvestre o mejorando la densidad y extensión de las guayuleras con plantaciones ocasionales, o con el esparcimiento de semillas, sino de un cultivo sistemático que comprenda la construcción de obras de riego, el establecimiento de viveros, el establecimiento de plantaciones ordenadas y el cultivo metódico del guayule de plantación;
- d).- Que la explotación del guayule se mantenga ininterrumpidamente. En el caso de que se interrumpa la explotación por causas imputables al concesionario de la inafectabilidad, cesarán todos los efectos legales de dicha inafectabilidad.

Respecto a esta última condición el propio artículo 104 del Código Agrario, establece que los concesionarios una vez transcurridos 20 años, a partir de la fecha que les fué otorgada, podrán con anuencia de la Secretaría de Agricultura y Fomento, en aquél entonces, abandonar el cultivo del guayule y fraccionar los terrenos declarados inafectables, en los términos de la Ley de Colonización, pero siempre que los predios resultantes, no sean mayores de 100-00-00 hectáreas de riego o sus equivalentes en terrenos de otras clases.

Las Superficies señaladas en las fracciones III y IV del artículo 104 del Código Agrario, fueron marcadas en atención a la importancia de los cultivos a que se refieren, para los cuales se juzgó insuficiente la fijada como regla general, o sea la de 100-00-00 hectáreas de riego o sus equivalentes; aparte de que no sería costeable para los propietarios dedicarse a esa clase de cultivo en una "superficie menor" (1 4).

La fracción IV bis, del artículo citado, se incluyó como resultado del Decreto Presidencial de fecha 9 de junio de 1943,-- dictado por el Ejecutivo Federal, en uso de las facultades extra ordinarias que le concedió el Decreto de lo. de junio de 1942, re lativo a la suspensión de garantías con motivo de la guerra. Con sidero que esta fracción debe de desaparecer ya que este tipo de inafectabilidad obedeció a una situación de emergencia con motivo del conflicto mundial, pero en los últimos años, no se ha resuel to una inafectabilidad de este tipo.

De todo lo anterior cabe preguntarse, ¿ Realmente es pe queña propiedad una superficie de 300-00-00 hectáreas destinadas al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, coco tero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales?. Así como también nos podemos preguntar, si el agostadero cerril de -- 800-00-00 hectáreas debe ser considerado para fines agrícolas como pequeña propiedad; y si técnicamente la superficie de 300-00-00 -- hectáreas para la explotación de éstos cultivos que son altamente remunerativos, deben considerarse como pequeñas propiedades? ¿ O se debe seguir la política de que a mayor rendimiento económico, - menor superficie?

Salta a la vista que la determinación de la superficie -- de la pequeña propiedad se hizo con un criterio legalista y anti económico, no ajustándose al planteamiento general que se señala en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional. Distribución -- equitativa de la riqueza pública no implica señalar una superfi cie arbitraria, sino el estudio económico de las superficies que -- desde el punto de vista de la producción nacional deban correspon der a cada uno de los sujetos de derecho; para lograr esta super ficie no es cosa de señalarla sin ningún estudio y en forma gene ral para toda la república, sino determinar por zonas en función -- de las condiciones específicas del suelo, del clima, de la natura-

leza de la tierra, la superficie que deba corresponder a cada pequeño propietario para que a la vez que satisfaga sus necesidades se convierta en elemento productor dentro de la economía nacional.

Por otra parte el legislador prescinde del criterio social que informan los postulados de la Reforma Agraria, al caracterizar las especies de pequeña propiedad inafectable que describen las fracciones III y IV del artículo 104 del Código Agrario en vigor y que corresponden a las tipificadas en los incisos e). y f).- del artículo 10. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, en razón directa del mayor rendimiento de la tierra, o sea que a mayor rendimiento, mayor extensión inafectable, cuando en todo caso, el criterio correcto sería el de proceder a la inversa, estableciendo que a mayor rendimiento de la tierra, debe ser menor la extensión de la propiedad inafectable para no fomentar el enriquecimiento ilícito de los agricultores de última hora, sin perjuicio de que las pequeñas superficies de cada propietario se reúnan para formar una Unidad de Explotación que haga posible el cultivo de que se trata, es decir, que en vez de formar una pequeña propiedad con 300-00-00 hectáreas, seis pequeños propietarios de 50-00-00 hectáreas, pueden formar una unidad de 300 hectáreas, permitiéndose el empleo de maquinaria, fertilizantes etc., repartiéndose los productos en forma más equitativa y evitando el enriquecimiento de unos cuantos en perjuicio de los más.- Esto dejando a un lado la cuestión de que en la práctica es muy difícil determinar cuando un terreno está dedicado, al cultivo del algodón, la caña de azúcar, con exclusión de cualquier otro cultivo.

Además aceptar legalmente una extensión de 5, 000-00-00 hectáreas, declarándola inafectable hasta por un término de 70 años, sólo porque se la dedique al cultivo del guayule, constituye una aberración injustificable, porque esta en pugna con la Constitución y con el espíritu de la Reforma Agraria, que se pro-

ponen la liquidación del latifundio. Porque dígaselo que se quiera cinco mil hectáreas protegidas por un derecho de inafectabilidad concedido como garantía exclusiva del pequeño agricultor, son, sin disimulo posible un latifundio, no obstante que dicha inafectabilidad esté condicionada por las disposiciones establecidas -- en los incisos a), b). c) y d) de la fracción IV bis del Ordenamiento Legal citado.

En lo que se refiere a la inafectabilidad ganadera todo parece razonable, pero deja de serlo, cuando el artículo 50. fracción V y Párrafo Segundo del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera en vigor, refiriéndose precisamente a la capacidad-forrajera de muy bajas regiones del Territorio Mexicano, llega al extremo de calcular, que hay agostaderos en terrenos áridos donde son necesarias más de diez hectáreas para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor.

La baja capacidad forrajera de la mayor parte del territorio nacional, induce a pensar que en México, se ha declarado -- una situación permanente de inafectabilidad ganadera, de uno al otro extremo del País. A esta conclusión se llega, considerando que por necesidad, dada la gran esterilidad de la tierra dedicada a la ganadería, la capacidad forrajera de un predio tiene que ser inversamente proporcional a la superficie inafectable del mismo.

Esto significa que a menor capacidad forrajera de la tierra, tendrá que ser mayor la superficie inafectable de un predio-rústico, y en la práctica se ha llegado al extremo de amparar la inafectabilidad de pequeñas propiedades ganaderas de 50,000 hectáreas en las tierras más estériles, tal como lo previene el artículo 53, Párrafo Segundo del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera vigente.

Otro de los problemas que ha surgido con motivo de ésta-

Reglamentación es la determinación del coeficiente de agostadero en terrenos que por su naturaleza son fundamentalmente agrícolas y que por el hecho de que en los mismos pasten animales, se les dá la denominación de agostadero de buena calidad cuando en el fondo son terrenos de temporal con mejor productividad agrícola de la que se obtiene con el destino que se les dá. Un índice de agostadero de una hectárea o dos por cabeza de ganado mayor indica la enorme productividad agrícola que tiene esa tierra, la que muchas veces con simple vegetación espontánea es capaz de alimentar a los animales que el propietario tiene.

C A P I T U L O II

EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD EN MATERIA AGRARIA.

- A.- Concepto o Definición del Certificado de Inafectabilidad.
- B.- Naturaleza Jurídica del Certificado de Inafectabilidad.
- C.- Requisitos para la validez del Certificado de Inafectabilidad.
- D.- El Certificado de Inafectabilidad como Institución protectora de la Pequeña Propiedad.
- E.- Procedimiento para el trámite del Certificado de Inafectabilidad.

C A P I T U L O II

EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD EN MATERIA AGRARIA.

El derecho a la inafectabilidad tiene su origen como antes decíamos en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, así como también se fundamenta en la fracción XV del Ordenamiento Legal citado, que ordena con claridad el respeto a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación. El Código Agrario y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, son los que reglamentan y llevan a cabo tales principios.

Por otra parte, y haciendo historia el Certificado de -- Inafectabilidad es a partir de la Reforma del 12 de febrero de -- 1947, a la fracción XIV del artículo 27 Constitucional cuando adquiere mayor eficacia y validéz jurídica, ya que establece la procedencia del Juicio de Amparo en beneficio de los pequeños propietarios agrícolas o ganaderos, contra la privación o afectación -- agraria ilegal de sus tierras o aguas apoyándose en la tenencia -- de su Certificado de Inafectabilidad.

A.- Concepto o definición del Certificado de Inafectabilidad.

El Certificado de Inafectabilidad es un documento público derivado de un Acuerdo Presidencial, expedido por las Autoridades Agrarias a un propietario o poseedor, e inscrito en el Registro Agrario Nacional, certificando que un predio por su extensión, calidad de tierras o por su destino no puede ser afectado para dotaciones, ampliaciones o creación de Nuevos Centros de Población.

Ahora bien, analizando la definición anterior encontramos

que el Certificado de Inafectabilidad es un documento público por que se ha expedido por el Presidente de la República como Suprema Autoridad en Materia Agraria, el cual está refrendado por las demás Autoridades Agrarias e inscrito en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la entidad donde se ubica el predio a solicitud del propietario o poseedor. Además también considero que es público en virtud de que se apoya directamente en disposiciones de carácter Constitucional, en el mismo Código Agrario y en su Ley Reglamentaria.

El documento de que se trata, tiene por objeto en última instancia, certificar que la propiedad o posesión a que se refiere, ya sea agrícola o ganadera, corresponde al interesado con la finalidad de protegerla de afectaciones agrarias, en virtud de haber reunido los requisitos legales para que no sea afectada.

B.- Naturaleza Jurídica del Certificado de Inafectabilidad.

Para caracterizar al Certificado de Inafectabilidad es preciso referirse a la naturaleza del derecho que en él se consigna y para esto conviene recordar en forma somera determinados conceptos jurídicos fundamentales, referentes a las distintas clases de derechos, a su clasificación y a los elementos de la relación que se origina en cada uno de ellos.

El Lic. Eduardo García Maynes en su "Introducción al Estudio del Derecho", define al Derecho Personal o de Crédito como "La Facultad que una persona llamada acreedor, tiene de exigir de otra, denominada deudor, un hecho, una abstención o la entrega de una cosa". Por el contrario, define al Derecho Real como "La facultad correlativa de un deber general de respeto, que una perso-

na tiene de obtener directamente de una cosa todas o parte de las ventajas que ésta es susceptible de producir". (1)

El Derecho Real se ejercita en forma inmediata sobre una cosa. Es una facultad en cuya virtud aquélla nos pertenece, ya en su totalidad, ya en ciertos aspectos, según que se tenga sobre la misma un derecho de propiedad, o algunos de los desmembramientos de éste, como la servidumbre o el usufructo.

La relación jurídica a que dá origen un derecho real, se descompone en dos elementos:

- a).- El Titular del Derecho, o sea el propietario de la cosa;
- b).- El objeto del Derecho, o sea la cosa sobre la cual la facultad jurídica se ejerce.

El derecho real es absoluto, pues la Ley impone a todo el mundo la obligación de respetar su ejercicio; por el contrario, - los derechos personales o de crédito, se manifiestan en una relación jurídica más compleja. En estos derechos hay tres elementos:

- a).- El acreedor o sujeto activo de la obligación,
- b).- El deudor o sujeto pasivo y
- c).- El objeto de la obligación que puede consistir en - un hecho positivo, en la prestación de una cosa, o en una abstención.

Los Derechos reales valen frente a todo el mundo, los --

(1) Lic. Eduardo García Maynes, "Introducción al Estudio del Derecho"., Octava Edición; Pág. 214.

personales son relativos. El derecho real recae sobre una cosa; - el personal tiene como objeto la prestación de una cosa, un hecho o una abstención.

Ahora bien, desde el punto de vista que consigna el Certificado de Inafectabilidad, no constituye derecho personal alguno, ya que no se expide a favor de persona determinada, aún cuando su poseedor tenga el derecho de que el Estado le respete la -- propiedad amparada por el documento de referencia.

Por otra parte, si el Certificado de Inafectabilidad fue se constitutivo de derechos reales, conferiría a su tenedor un po der jurídico de disposición sobre el predio rústico que ampara, o la facultad de uso o disfrute sobre el mismo, pero no ocurre así, porque dicho documento no representa propiedad alguna; no es un - título de propiedad que convierta a su tenedor en dueño, con pleno dominio de la finca rústica a la que protege, ya que los derechos reales del propietario o poseedor del predio rústico agrícola o ganadero en explotación no dimanen del Certificado de Ina-- fectabilidad, no son consecuencia de éste, sino que provienen del título particular por el que aquél posee; es decir de su derecho pleno o restringido de propiedad sobre el inmueble.

El Certificado de Inafectabilidad, tiene como finalidad- probar, que determinada superficie ha cumplido satisfactoriamente con los requisitos exigidos por la Legislación Agraria en vigor, - para que se la declare pequeña propiedad inafectable.

Por tanto, este documento en sí mismo no engendra un de- recho de propiedad, pero si un elemento de prueba o medio de demos- trar que un predio determinado ha satisfecho los requisitos Cons- titucionales para ser declarado como pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación. Los Certificados de Inafectabilidad no -

originan más facultades que las que deriven de la garantía que establecen, consistentes en que los derechos reales correspondientes, a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, serán respetados por las Autoridades Agrarias, en los expedientes de Dotación, Ampliación o creación de Nuevos Centros de Población.

C.- Requisitos para la validez del Certificado de Inafectabilidad.

Para que un Certificado de Inafectabilidad tenga validez debe de llenar ciertos requisitos que son los siguientes: Deben de expedirse por medio Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario-Oficial de la Federación y deberán contener dichos documentos, el nombre del propietario, la denominación del predio, su ubicación, colindancias, la superficie y la calidad de éstas, además los preceptos legales en que se apoyan o sean los artículos 33, 104, - - 106, 292 y 294 del Código Agrario en vigor y 27 fracción XV de la Constitución.

Los Certificados de Inafectabilidad Agrícola o Ganadera, como ya hemos dicho se expiden a los propietarios que tienen una superficie que no rebasa los límites que la Ley señala como inafectable ya sea de explotación agrícola o ganadera. Otro de los requisitos fundamentales para la validez del documento de que se viene hablando, es que deberán ser inscritos en el Registro Agrario Nacional, de acuerdo con lo establecido por el artículo 338 del Código Agrario que imperativamente previene en su fracción XII, "Que deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional, -- los Certificados de Inafectabilidad y las declaratorias sobre -- señalamiento de superficies inafectables" y el artículo 336 del citado Ordenamiento establece: " Que las inscripciones del Registro Agrario Nacional y las constancias que de ellas se expidan --

harán prueba plena en juicio y fuera de él ". (2)

D.- El Certificado de Inafectabilidad como Institución -
Protectora de la Pequeña Propiedad.

La Pequeña Propiedad para quedar protegida y al margen -
de toda afectación agraria, necesita plena seguridad jurídica y -
es por medio de la declaratoria de inafectabilidad y de la expedi-
ción de los certificados respectivos como adquiere dicha seguri-
dad, convirtiéndose en una institución de naturaleza estable y ju-
rídicamente garantizada.

Nuestra Carta Magna, al consagrar el respeto absoluto a
la pequeña propiedad en explotación implica una obligación para-
el Gobierno de no afectarla, ya que es causa de responsabilidad -
para las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias - -
afectar a la pequeña propiedad en explotación.

El Certificado de Inafectabilidad es una institución pro-
tectora de la pequeña propiedad que constituye una garantía para-
proteger y amparar a la misma de una manera fehaciente, ya que --
aunque constitucionalmente se garantiza dicha protección, el cer-
tificado de inafectabilidad no crea un derecho nuevo, sino que --
consolida una situación legal existente, pues por medio de él la-
situación de derecho se ciñe a la de hecho.

Por último, y como se menciona con anterioridad es a - -
partir de la reforma hecha a la fracción XIV del artículo 27 Cons-
titucional que el Acuerdo Presidencial y el Certificado de Inafe-
ctabilidad protegen con mayor eficacia jurídica a la pequeña pro-
piedad ya que, se establece la procedencia del Juicio de Amparo -

(2) Código Agrario en vigor., artículos 236 y 238.

en beneficio de los propietarios o poseedores con Certificado de Inafectabilidad los cuales pueden ocurrir ante el Poder Judicial a interponer dicho juicio, contra actos violatorios ilegales por parte de las Autoridades Agrarias que los afecten en sus intereses jurídicos por afectación a la pequeña propiedad amparada con Certificado de Inafectabilidad.

E.- Procedimiento para el Trámite del Certificado de Inafectabilidad.

Antes de exponer el procedimiento que se sigue para tramitar el Certificado de Inafectabilidad, haré mención a las diferentes clases de inafectabilidad que existen y que son: Inafectabilidad Ganadera; Inafectabilidad Agrícola.

Dentro de la inafectabilidad Ganadera se encuentran: Las Inafectabilidades Ganaderas Provisionales por un año; Las Conexiones de Inafectabilidad Temporales por 25 años; y Las Inafectabilidades Permanentes.

Las Inafectabilidades que se refieren al señalamiento de la pequeña propiedad; y las Inafectabilidades Agrícolas de Conjunto.

La Inafectabilidad Agrícola es la que se refiere a tierras dedicadas a la agricultura y cultivo de plantaciones.

La Inafectabilidad Ganadera es la que se refiere a tierras dedicadas a la cría y engorda de ganado y que regularmente son de agostadero o monte no susceptible de cultivo, correspondiéndole una superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera del terreno.

Las Concesiones de Inafectabilidad Ganadera Temporales -- por 25 años, son las que se obtienen mediante Decreto Concesión-- Presidencial, para dedicarlas a la explotación ganadera, fuera --- de los límites legales establecidos para la pequeña propiedad.

Para que proceda una declaratoria de inafectabilidad ga -- nadera es requisito indispensable que se encuentre en zonas don -- de hayan quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias-- de los núcleos de población o se compruebe que en el radio legal-- de afectación existen tierras suficientes para satisfacer necesi-- dades agrarias dentro del propio radio legal de afectación.

Son "Inafectabilidades Permanentes" las que amparan predios cuya extensión no sea mayor de cien hectáreas de riego o su equi - valente en otras clases, o de la superficie necesaria para mante - ner hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente, en menor.

Las " Inafectabilidades Temporales " son aquéllas cuya vi - gencia esté limitada a un plazo determinado.

Las " Inafectabilidades Provisionales " son las que tie - nen una duración de un año y sólo se conceden en favor de - los predios ganaderos que van a ponerse en explotación. Si esta - obligación se cumple en el plazo, la inafectabilidad se convierte - en Permanente, si se trata de una pequeña propiedad o se transforma en inafectabilidad temporal por 25 años. si es mayor.

Las Inafectabilidades permanentes se conceden por medio de Acuerdo Presidencial y se acreditan con el Certificado correspon -- diente. Las inafectabilidades restantes se otorgan mediante la expedición de un Decreto - Concesión. (3)

(3 (Artículos del 6 al 12 del Reglamento de Inafectabilidad Agrí - cola y Ganadera, 1948.

La Inafectabilidad que se refiere a la localización de la pequeña propiedad, es aquella en que los dueños de predios por su extensión rebasan los límites señalados a la pequeña propiedad y por lo tanto son afectables, solicitan el señalamiento o localización de su propiedad inafectable ya sea agrícola o ganadera.

La Inafectabilidad de Conjunto Agrícola es aquella que se solicita por un grupo de pequeños propietarios que desean obtener la declaratoria de inafectabilidad, siempre y cuando sus fracciones reúnan los siguientes requisitos:

Que se trate de pequeñas propiedades de origen agrupadas en los alrededores de los centros de población; Que las pequeñas propiedades provengan del fraccionamiento de excedentes, efectuado por los Gobiernos Locales o directamente por los propietarios de acuerdo con las Leyes expedidas en acatamiento a lo ordenado por la fracción XVII del artículo 27 Constitucional.

En el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganaderas en donde encontramos las bases jurídicas a que se debe sujetar el procedimiento para tramitar el Certificado de Inafectabilidad ya sea agrícola o ganadera, así como la de conjuntos de inafectabilidad agrícola y la localización o señalamiento de la propiedad inafectable.

En el Título Segundo, Capítulo Primero, nos habla de los trámites y requisitos que deberá contener la solicitud individual de Inafectabilidad Agrícola: Estas solicitudes deberán presentarse por triplicado ante el C. Jefe del Departamento Agrario, por conducto del Delegado respectivo y contendrán:

- a).- Nombre completo, nacionalidad y domicilio del soli

citante; b).- Nombre del Predio, su ubicación, superficie total, superficies parciales en las diferentes clases de tierras, de acuerdo con las denominaciones que señala el artículo 10. de éste Reglamento, y edificios y obras importantes que comprenda; c).- Información de si el predio proviene de algún fraccionamiento o si es pequeña propiedad de origen. En este último caso, indicar el nombre de los antiguos propietarios y la fecha en que se hizo el cambio de dominio; d).- Explotación a que se dedica el predio; e).- En el caso de que el predio sea excedente de alguna afectación provisional o definitiva, información respecto de los poblados que lo hayan afectado, y , si algunos de los Mandamientos o Resoluciones respectivas señala, expresamente, al predio como inafectable, citar la fecha de su publicación y el nombre del poblado a que se refiera.

Además se acompañarán a las solicitudes los siguientes documentos: a).- Original o copia certificada y dos copias simples de los documentos que acrediten al solicitante, cuando se trate de representantes del propietario; b).- Original o copia certificada del título de propiedad o de las constancias de posesión, más dos copias simples; c).- Tratándose de propietarios extranjeros, copias certificadas de la tarjeta de registro y la autorización para adquirir tierras, más dos copias simples de dichos documentos; d).- Original y dos o tres copias del plano del predio. Si la superficie equivale a más de cincuenta hectáreas de riego o sus equivalentes, el plano estará firmado por Ingeniero responsable y orientado astronómicamente, llevando anotadas las colindancias, el cuadro de construcción o el rumbo y distancia en cada uno de los lados del perímetro dentro del cual, invariablemente, aparecerán localizadas las superficies de las diferentes clases de tierra. Para las superficies que no excedan de 50-00-00 hectáreas podrán aceptarse planos que no hayan sido levantadas por

Ingenieros Postulantes; si el predio tiene una superficie total, igual o menor a 20-00-00 hectáreas de riego con sus equivalentes, se aceptará un simple croquis del mismo, siempre que coincidan con la superficie señalada por la Escritura o documento que acredite la posesión; la Delegación del Departamento Agrario al recibir la solicitud de inafectabilidad debidamente requisitada, enviará desde luego, el aviso de iniciación a la Dirección de Planeación (Oficina de Estadística), con copias para el Vocal Consultivo, para la Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, para la Comisión Agraria Mixta y para el solicitante; si se trata de predios debidamente estudiados por la Delegación al producir el Informe Reglamentario, para el trámite de segunda instancia de algún expediente agrario, dicha Oficina rendirá su opinión, sobre la procedencia de la solicitud, en caso contrario mandará practicar inspección sobre el terreno con las siguientes finalidades: a).- Verificar las colindancias y linderos del predio, comparando las señaladas en los títulos de propiedad o constancias de posesión, con las anotadas en el plano; b).- Comprobar que el plano esté bien levantado, de acuerdo con los requisitos que se señalan en el inciso d) del artículo 22 del Reglamento; c).- Confirmar la clase de tierras; d).- Indicar la clase de explotación a que está sujeto el predio; e).- Aportar cualesquiera otros datos que puedan servir a resolver el caso, teniendo en cuenta el comisionado que incurrirá en responsabilidad al suministrar datos falsos o al ocultar los hechos que originen la negación u otorgamiento de Inafectabilidad ilegalmente; con los datos aportados el Informe de Inspección y los que obren en la Delegación, el Titular de ésta emitirá su opinión en la que tratará los siguientes puntos: a).- Informe sobre los documentos aportados por el solicitante; b).- Análisis del problema agrario para saber si el predio ha sido o podrá ser afectado; c).- Señalamiento de los linderos o colindancias; d).- Clasificación de las tierras y sus equivalentes, verificando que se trata de una pe

queña propiedad; c).- Fundamento legal de la opinión, ya sea concediendo o negando la inafectabilidad.

Integrado el expediente con el informe de la inspección y la opinión del Delegado Agrario, se conservará su triplicado en el Archivo de la Delegación y se remitirán el original y el duplicado a la Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, enviando copia del oficio de remisión a las mismas oficinas - a las que se giró el aviso de iniciación; recibidos los expedientes por la Dirección de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, los estudiará formulando su Dictamen, el correspondiente Proyecto de Acuerdo Presidencial, y si procede, el Certificado de Inafectabilidad. Estos dos últimos documentos después de ser aprobados por el Cuerpo Consultivo Agrario serán llevados a firma del Presidente de la República, del Jefe y del Secretario General del Departamento de Asuntos Agrarios; cumplidos los requisitos anteriores, la Dirección de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, enviará a su publicación el Acuerdo Presidencial en el Diario Oficial de la Federación; hecha la publicación del Acuerdo correspondiente, la Dirección de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera lo remitirá a la Dirección General de Derechos Agrarios (Oficina del Registro Agrario Nacional) para los efectos de inscripción del Acuerdo Presidencial y del Certificado de Inafectabilidad en su caso; hecha la inscripción señalada en el artículo anterior la Dirección General de Derechos Agrarios devolverá al propietario o a su Representante Legal, los documentos o escrituras originales con que se acreditó la propiedad o posesión del predio y el plano, en los cuales anotará los datos de la inscripción. El Certificado respectivo lo enviará a la Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, para que esta lo entregue directamente al interesado o lo remita a la Delegación respectiva. (4)

(4) Artículos del 21 al 30 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. 1948.

Trámite de Solicitudes de Conjuntos
de Inafectabilidad Agrícola.

En el otorgamiento de Inafectabilidad Agrícola que solicitan colectivamente los propietarios o poseedores de predios con superficies comprendidas dentro de los límites señalados a la pequeña propiedad, se distinguen tres casos:

1.- Pequeñas propiedades de origen, agrupadas a los alrededores de los Centros de Población.

2.- Pequeñas propiedades provenientes del fraccionamiento de excedentes, efectuado por los Gobiernos de las entidades federativas o directamente por los propietarios, conforme a las Leyes expedidas en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción XVII del artículo 27 Constitucional.

3.- Pequeñas propiedades provenientes de un fraccionamiento realizado por el antiguo propietario sin sujeción a las Leyes Locales de fraccionamientos; y

4.- Pequeñas propiedades originadas por la partición hereditaria de bienes rústicos.

Este trámite se localiza y se estatuye en el Capítulo -- III del Título Segundo del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera; respecto a las pequeñas propiedades de origen agrupadas en los alrededores de los centros de población, la solicitud por triplicado deberá ser presentada a la Delegación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en cuya jurisdicción corresponda el conjunto de los predios; esta Oficina mandará practicar la inspección del conjunto, que se limitará a comprobar los -

derechos de propiedad o posesión de los peticionarios, mediante la presentación, ante el comisionado, de los documentos o testimonios relativos; y dará el correspondiente aviso de iniciación del procedimiento; se levantará el plano topográfico del Conjunto, y se verificará la clase y extensión de las tierras de cada predio.

El comisionado practicará las siguientes diligencias: -- Convocará y presidirá una junta general de propietarios, en la que se tratarán los siguientes puntos: Ratificación de la solicitud colectiva de inafectabilidad e inscripción de los nuevos solicitantes; elección por mayoría de votos de tres representantes -- propietarios y tres suplentes, que intervendrán en la tramitación de la inafectabilidad con el carácter de apoderados; presentación, para toma de razón por el comisionado, de los documentos que acrediten los derechos de propiedad de los solicitantes, o, si carecen de ellos, comprobación ante el representante de la autoridad municipal, de la posesión pacífica y continua durante un mínimo de cinco años, mediante testimonio de los asistentes a la junta. Si la superficie excede de 50 hectáreas de riego o sus equivalentes, de los predios pertenecientes a un mismo dueño, deberá presentarlos documentos exigidos para el trámite individual de inafectabilidad, mismos que serán agregados al expediente, y un levantamiento del acta relativa aprobada que firmarán el comisionado y los asistentes, así como el representante de la autoridad municipal; y por último, el levantamiento del censo general de las pequeñas propiedades.

Con el informe que rinda el comisionado y las diligencias practicadas, el Delegado Agrario emitirá su opinión y turnará el original y el duplicado del expediente al Departamento Agrario, Dirección de Inafectabilidad, para su resolución, conservando en su Archivo el triplicado, y enviando copia del oficio de --

remisión a las mismas dependencias a las que giró el aviso de --
iniciación. La Dirección General de Inafectabilidad al recibir --
los expedientes relativos, procederá en la misma forma estableci-
da para el otorgamiento de inafectabilidad de pequeñas propiedades
agrícolas, con la sólo variante de que el Acuerdo Presidencial se
rá uno sólo, pero se expedirá a cada uno de los solicitantes el --
correspondiente Certificado de Inafectabilidad.

En el caso de pequeñas propiedades provenientes de frac-
cionamientos de excedentes efectuados por los Gobiernos de las En-
tidades Federativas, se requerirá: Copia certificada y dos simples
del Acuerdo o Decreto del Gobierno Local que autorizó el fraccio-
namiento; Copia certificada y dos simples de la autorización con-
cedida por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización pa-
ra ejecutar el fraccionamiento, conforme al artículo 68 del Código
Agrario, si el propietario fraccionó su predio voluntariamente; co-
pia certificada y dos simples de la forma del contrato empleado --
para transmitir los derechos de propiedad a favor de los fraccio-
nistas y tres copias heliográficas del plano general del fraccio-
namiento autorizado por la Oficina Local del Ramo. El informe de-
la inspección tendrá las mismas instrucciones que el de la peque-
ña propiedad individual, con la adición de levantar un censo gene-
ral de las fracciones para las que solicitan la inafectabilidad --
el cual debe ser firmado por el comisionado y el Jefe de la Ofici-
na del Gobierno Local encargado de los fraccionamientos. El proce-
dimiento es el mismo establecido para el primer caso de solicitud
de conjunto.

Quando se fraccionan predios sin sujeción a las Leyes --
Locales respectivas y los adquirentes solicitan colectivamente la
inafectabilidad, el procedimiento es el mismo que el de las indi-
viduales.

Cuando se solicite el trámite de conjunto de pequeñas - propiedades originadas por la partición hereditaria de bienes rú- ticos, la solicitud se presentará por triplicado con los siguien- tes documentos: Copia certificada y dos copias simples de las di- ligencias de aprobación del inventario y de la partición de los - bienes, con la constancia de la inscripción en el Registro Público - de la Propiedad; Copia certificada y dos copias simples del acta- de defunción del autor de la herencia; original y dos o tres co- pias heliográficas del plano de conjunto en las que aparezcan lo- calizadas las fracciones.

El procedimiento y tramitación de esta clase de inafecta- bilidad se sujetará a las mismas instrucciones de las individua- les, con la diferencia de que tanto la inspección como la opinión del Delegado Agrario se referirán al conjunto, se dictará un sólo Acuerdo Presidencial y se expedirá a cada uno de los herederos, - si procede su correspondiente Certificado de Inafectabilidad (5)

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización ha - dejado de expedir este tipo de inafectabilidades, en virtud de -- que en la actualidad ya no existen solicitudes al respecto.

Procedimiento Legal a seguir para el Trámite de
la Inafectabilidad Ganadera

El artículo 114 del Código Agrario establece que son ina- fectables los terrenos de agostadero dedicados a la ganadería, -- hasta el limite superficial suficiente para mantener 500 cabezas- de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo a la capacidad forrajera. Lo propio dispone el artículo 70. del Regla-

(5) Artículos del 33 al 41 del Reglamento de Inafectabilidad - Agrícola y Ganadera. 1948.

mento de Inafectabilidad, sólo que a más de exigir que las tierras sean de agostadero o de monte bajo añade el requisito de que no sea susceptible de cultivo.

Para el trámite de las inafectabilidades de pequeñas propiedades ganaderas, además de los requisitos exigidos para los -- que se refieren a las pequeñas propiedades agrícolas, a la solicitud respectiva deberán acompañarse dos constancias expedidas por autoridad Municipal que acrediten: una, la antigüedad de la explotación y la otra, la figura y fecha de registro de la marca o del fierro y dos copias simples de cada uno de estos documentos. En las Entidades donde existen impuestos a la ganadería la antigüedad de la explotación puede comprobarse por medio de constancias expedidas por las Oficinas Rentísticas.

El informe del comisionado para hacer la inspección sobre el predio, así como la opinión del C. Delegado Agrario, deberán contener los datos relativos a la antigüedad y rama principal de la ganadería a que se dedica el predio; capacidad forrajera de los agostaderos y plantas forrajeras o de otra naturaleza que se cultiven en las tierras o de otras clases; situación y suficiencia de los aguajes; y cabezas de ganado mayor o menor existentes en el momento de la inspección, computándolas por especies.

El trámite de las solicitudes de inafectabilidad ganadera estará sujeto al mismo procedimiento que el correspondiente a la inafectabilidad agrícola.

Tratándose de una sociedad conyugal, las solicitudes de inafectabilidad deberán presentarlas los cónyuges en mancomún, y la pequeña propiedad se determinará sumando las superficies de los predios pertenecientes a cada uno de ellos, sin rebasar los --

límites señalados. Solo podrán gestionar y obtener independiente-
mente declaraciones o concesiones de inafectabilidad, cuando en -
el contrato matrimonial este especificada la separación de bie- -
nes.

Todas las copias certificadas de documentos que presen-
ten los solicitantes para el trámite de inafectabilidades, debe -
rán llevar cancelados, en cada hoja, los timbres de Ley, debiendo
además ir autorizadas por quiénes compete hacerlo conforme al ejer-
cicio de sus atribuciones o, en su defecto por el C. Delegado - -
Agrario. (6)

Sí el solicitante no tiene título de propiedad debe com-
probar la posesión en los términos del Código Civil, de la entidad
en que se ubique el predio, siempre que lo posea por más de cinco
años (artículo 14 fracción I del Reglamento de Inafectabilidad -
Agrícola y Ganadera).

La Propiedad de los ganados se acredita con la constan-
cia de Registro de la marca o el fierro, con las constancias de -
adquisición, cuando no se trata de criadero establecido, o simple-
mente con la comprobación de su existencia dentro de la finca, -
siempre que no esté dedicada a la venta de agostaderos.

Procedimiento para obtener los Decretos Concesión
de Inafectabilidad Ganadera

Las Concesiones Ganaderas a que se refieren los artícu-
los 115 y 275 del Código Agrario en vigor y el artículo 80. del -
Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, se otorgarán -

(6) Artículos 44, 45 y 47, así como 19 y 20 del Reglamento de -
Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

a quiénes se dediquen o vayan a dedicarse a la producción, crianza, engorda o mejoramiento de cualesquiera de las clases de ganado enumeradas en el artículo 42 del mismo Reglamento, siempre que no existan necesidades agrarias por satisfacer, o que se cumpla con lo establecido por el artículo 116 del Código Agrario; estas concesiones podrán solicitarse aisladamente por los propietarios de terrenos y ganado, sujetándose a lo dispuesto por la fracción II del artículo 115; los solicitantes de concesiones deberán llenar las siguientes condiciones: Si el solicitante es sólo dueño del terreno y no del ganado, se le otorgará la Concesión de Inafectabilidad, siempre que demuestre que dichos terrenos están acondicionados para la explotación ganadera y presente promesa de venta debidamente formalizada por Notario, para adquirir el ganado en un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que se publique el Decreto Concesión, igual condición se otorgará al propietario del ganado si presenta promesa de venta del terreno por el plazo igual al señalado anteriormente. Si no cumplen con el contrato de promesa de venta ya sea de ganado o de terreno, el cual debe ser aprobado previamente por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, quedará sin efecto la concesión de inafectabilidad; la extensión que ampara la Concesión de Inafectabilidad Ganadera se determinará en el Decreto Presidencial respectivo, tomando en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos que sirven de guía para determinar los coeficientes de agostadero que fija la Secretaría de Agricultura y Ganadería; la extensión inafectable no podrá exceder en ningún caso, de 300-00-00 hectáreas en las tierras más feraces y de cincuenta mil hectáreas en las estériles.

La superficie que debe ser declarada inafectable se hará de acuerdo con el número de cabezas de ganado con que cuenta la Negociación en el momento de la inspección prevista por el ar-

título 296 del Código Agrario, puede concederse hasta el doble de la misma, siempre que el solicitante se obligue a incrementar el ganado hasta cubrir la capacidad forrajera del predio.

Para determinar el coeficiente de agostadero, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, tomará en cuenta los factores agrológicos y climatológicos que tenga el terreno de que se trata.

"La solicitud de la Concesión de Inafectabilidad Ganadera, deberá presentarse por triplicado ante el C. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y contendrá: Nombre y domicilio del o de los solicitantes, y lugar para recibir notificaciones, o de los legítimos Representantes o Apoderados; nombre bajo el cual gira la explotación y del o de los predios que le pertenezcan y la ubicación de los mismos; número, especies y razas de las cabezas de ganado que posea; rama o ramas de la actividad ganadera a que se dedica; superficie total y clases de terrenos respecto de los cuales se solicita la Concesión; situación legal en relación a los ejidos colindantes o los poblados que soliciten ejidos sobre los terrenos que motiven la solicitud y suministrar los datos que señala el inciso c), del artículo 43 del Reglamento; se anexará a la solicitud un original y dos copias simples de los siguientes documentos: El que acredite la personalidad del que promueva, los Títulos de Propiedad debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad y copias certificadas de ellos; plano topográfico de los terrenos, a escala de uno a veinte mil sí el predio tiene superficie no mayor de cinco mil hectáreas y de uno a cincuenta mil sí es mayor de la extensión; memoria descriptiva del terreno o terrenos destinados a la explotación ganadera, en el cuál se expresarán con claridad los datos siguientes: la especie y calidad de los pastos, aguajes y abrevaderos con su capacidad, o sus gastos sí son manantiales, coefi --

cientes de agostadero de cada una de las clases de tierras de la finca ganadera; núcleos de población que se encuentren situados dentro de su propiedad y colindancias.

Documentos que acrediten la propiedad de los ganados si no se trata de criaderos o constancia expedida por el Presidente o Presidentes Municipales de la Jurisdicción u otras Autoridades a quiénes compete, de que los semovientes del criadero tienen la marca o fierro de la ganadería y de que ese fierro o marca está debidamente registrado.

La certificación hecha por el Presidente Municipal de la Jurisdicción donde está ubicada la finca, ha de demostrar que los semovientes pertenecientes a la negociación ganadera, tienen una antigüedad no menor de seis meses a la fecha de la solicitud; o documentos que aseguren el cumplimiento de los compromisos a que se obligan los solicitantes de acuerdo con lo que establece el artículo 51.

Para el caso de sociedad conyugal, certificado que demuestre que los bienes relacionados con la concesión están incluidos en el acervo de la sociedad, o bien, la separación de ellos.

Recibida la solicitud por el Departamento de Asuntos Agrarios, por conducto de la Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, enviará un tanto de ella con el plano y la memoria descriptiva de los terrenos a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y un tanto del expediente completo a la Delegación respectiva para que rindan los Informes que les corresponden de acuerdo con el Código Agrario y por duplicado; recibida la documentación por el Delegado notificará al Ejecutivo Local la existencia de la solicitud y sus fundamentos para que en un plazo de 15 días emita opinión por conducto de la Comisión Agraria Mixta,-

sí no lo hace cumplido el plazo, no se interrumpirá por eso el trámite.

La Secretaría de Agricultura y Ganadería en el Informe que rinde ha de contener los siguientes puntos: a).- Antigüedad de la negociación ganadera; b).- Número de cabezas de ganado que posee el solicitante; c).- Rama de la actividad ganadera a que se dedica de modo preferente; d).- Extensión, ubicación y capacidad forrajera de las tierras objeto de la solicitud; e).- La ubicación de los aguajes o abrevaderos; f).- La posibilidad del incremento de la ganadería y extensión mínima que puede concederse como aumento a la ya solicitada; g).- Estudio de los terrenos, que pueden proponerse en cambio por los que sean afectables cuando así lo solicite el Departamento y opinión sobre la procedencia o improcedencia de la concesión que solicite.

El Informe de la Delegación Agraria ha de contener los siguientes puntos: Censo agropecuario de los núcleos de población que tengan derecho a ejidos y en favor de los cuáles pudieran afectarse los terrenos ganaderos solicitados por la concesión; indicación de los expedientes agrarios que estén en trámite en esa Delegación y que pudieran producir la afectación de las tierras materia de la solicitud; información sobre lo dispuesto en los artículos 48, 50, 51 y 52 del Reglamento; en caso de que los terrenos ganaderos sean afectados y sea procedente el cambio, señalamiento de los terrenos que sean más convenientes para dicho cambio; determinación de los coeficientes de agostadero aplicables a la finca relacionada con la concesión y la opinión sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud.

Al recibir los informes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Delegado Agrario, la Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera procederá a revisarlos y recabar

los datos complementarios que juzgue convenientes, formulará el proyecto de dictamen, el plano proyecto y el proyecto de Decreto-Presidencial respectivo, los que serán turnados al Vocal Consultivo que corresponda; el Vocal Consultivo estudiará el expediente - que le turne la Dirección de Inafectabilidad y con su opinión lo someterá a la consideración del H. Cuerpo Consultivo Agrario quién podrá modificar o formular las consideraciones que estime procedentes. Después de lo cual se someterá a la consideración del Presidente de la República por conducto del C. Jefe del Departamento Agrario.

El contenido del Decreto Concesión de Inafectabilidad deberá expresar los siguientes puntos: 1.- Las consideraciones en que se funda la comprobación; a).- De la personalidad del solicitante; b).- De que la finca materia de la solicitud tiene como -- objeto principal la explotación ganadera; c).- De la propiedad de terrenos y semovientes, con la antigüedad necesaria respecto de la fecha de presentación de la solicitud; d).- De la existencia del número necesario de cabezas de ganado; e).- Del modo como las necesidades agrarias hayan quedado satisfechas de acuerdo con el inciso e) fracción I del artículo 301 del Código Agrario. 2.- La declaratoria de inafectabilidad por 25 años, de la extensión que procede; las obligaciones a que el concesionario queda sujeto, de acuerdo con las disposiciones de este Reglamento. 3.- El Decreto-Concesión de Inafectabilidad deberá ser firmado por el C. Presidente de la República y por el C. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; y el plano correspondiente será firmado por el Vocal Consultivo y por el Secretario General de la -- mencionada Dependencia, después de los trámites legales y reglamentarios establecidos. El Decreto Concesión se publicará en el Diario Oficial de la Federación y se hará su inscripción en el Registro Agrario Nacional; y dos tantos se enviarán a la Delegación Agraria correspondiente para su distribución, como sigue: Uno pa-

ra la Comisión Agraria Mixta y otro para el Archivo de la Delegación.

Las personas que obtengan un Decreto - Concesión de Inafectabilidad quedarán obligadas:

I.- A cumplir las disposiciones que la Secretaría de - - Agricultura y Ganadería dicte sobre mejoramiento y alimentación de ganado además de ciertos experimentos sobre los mismos forrajes.

II.- A cooperar en la forma equitativa que dicha Secretaría determine, para adquirir, instalar y mantener las estaciones-termplopluvio-barométricas y de vaporación que el Ejecutivo acuerde, en función de la capacidad económica de la explotación.

III.- A entregar anualmente el por ciento de crías de ganado que enseguida se especifica, para ser distribuidos entre los núcleos ejidales por el Departamento de Asuntos Agrarios:

a).- Las ganaderías que tengan menos de dos años de establecidas, el medio por ciento de ganado mayor y el uno por ciento de ganado menor; b).- Las ganaderías que tengan más de dos años y menos de cinco, el uno por ciento de ganado mayor y el tres por ciento de ganado menor; c).- De cinco años en adelante, entregarán el dos por ciento de cría de ganado mayor y el cinco por ciento de cría de ganado menor. El ganado que se entregue debe ser el mejor, mayor de un año; quedan exceptuadas de esta disposición las crías de ganado porcino.

IV.- A incrementar su pie de ganado hasta aprovechar totalmente la producción pastal y forrajera del área declarada inafectable, dentro del plazo que fije el Decreto respectivo.

El Departamento puede aceptar otras crías en lugar de las convenidas siempre que se entreguen sementales de otras razas. (7)

En los últimos sexenios, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización no ha expedido Decretos-Concesión de Inafectabilidad, atendiendo a que estos tienen rasgos o características de anticonstitucionalidad, ya que carecen de apoyo Constitucional.

Trámite del señalamiento o Localización de la Propiedad Inafectable.

Existe el procedimiento de localización cuando los propietarios o poseedores de predios afectables tienen derecho a que se les localice en los mismos el área inafectable, de conformidad con los artículos 105 y 109 del Código Agrario. Si es predio Agrícola tendrá las mismas dimensiones que especifica el artículo 106 del citado Ordenamiento; si es ganadero la extensión del señalamiento comprenderá la suficiente para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, según la capacidad forrajera de los terrenos.

El señalamiento puede ser de oficio o a petición del propietario; para que surta la ejecución de los trabajos realizados por las Comisiones Agrarias Mixtas, en el trámite de dotación y ampliación de tierras se hará el señalamiento de la propiedad inafectable, se procurará que las tierras constituyan una unidad topográfica como lo manda el artículo 107 del Código Agrario y que estén unidas a los edificios y obras inafectables señaladas en el artículo 30. del mismo Ordenamiento; que la localización se haga-

(7) Artículos del 48 al 75 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. 1948.

sobre tierras de riego y si no hay de esta calidad se hará de -- otras clases sujetándose a las equivalencias establecidas en el Código Agrario.

El comisionado incluirá en el informe a que se refiere -- la fracción III del artículo 232 del Código Agrario, las razones -- que justifiquen el Proyecto de Localización de la Propiedad Ina -- fectable (Localización de Oficio).

Las Comisiones Agrarias Mixtas, harán el señalamiento de la propiedad inafectable, que figurará en los Mandamientos que -- dicten los Gobernadores; en el Informe Reglamentario de la Delega -- ción Agraria también se incluirá el señalamiento de la propiedad.

Tanto en el plano Proyecto como en el de ejecución de -- las Resoluciones Presidenciales respectivas deberán figurar los -- perímetros señalados como inafectables a los predios para los cua -- les se haya promovido dicho señalamiento. (8)

Señalamiento de la Propiedad Inafectable por el Propietario.

El propietario o poseedor de las fincas afectables podrá ejercer el derecho de escoger la localización de la superficie -- inafectable; las solicitudes se presentarán ante la Comisión Agra -- ria Mixta que corresponda conforme a lo dispuesto en el artículo -- 292 del Código Agrario; las solicitudes deberán reunir los requi -- sitos exigidos para una inafectabilidad individual, deberán in -- cluir a éstos, los núcleos de población que hayan afectado la fin -- ca por mandamiento de Gobernadores o Resoluciones Presidenciales --

(8) Artículos del 99 al 105 del Reglamento de Inafectabilidad -- Agrícola y Ganadera. 1948.

así como la descripción de la superficie escogida como inafectable y la superficie que se deja disponible para futuras afectaciones indicando la clasificación de las mismas.

Las Comisiones Agrarias Mixtas enviarán el aviso de iniciación a la Oficina de Estadística, al Vocal Consultivo, a la Dirección General de Inafectabilidad, a la Delegación Agraria respectiva y al solicitante con acuse de recibo.

Practicada la inspección sobre el terreno, la Comisión Agraria Mixta turnará el informe de ésta al Vocal Consultivo que corresponda, quién formulará el Proyecto de Dictamen.

La Dirección General de Inafectabilidad revisará el expediente y formulará el Proyecto de Declaratoria Presidencial, el Certificado de Inafectabilidad y el Plano Proyecto de Localización y los remitirá al Vocal Consultivo siguiéndose los mismos trámites de Inafectabilidades Agrarias para firma Presidencial.

Se publicará en el Diario Oficial la Declaratoria Presidencial de localización y la Dirección General de Inafectabilidad mandará ejecutarla por cuenta del solicitante a través de un Ingeniero Postulante, aprobada la ejecución se turnará el expediente totalmente integrado a la Dirección General de Derechos Agrarios (Oficina del Registro Agrario Nacional) para los efectos de la inscripción correspondiente.

Cuando en virtud de una Resolución Ejidal dictada en Primera Instancia, el predio ha quedado reducido a propiedad inafectable, pero por falta de deslinde o algunas otras razones el interesado desconoce la ubicación exacta de las tierras afectadas por el ejido provisional, se señalará la localización durante el trá-

mite de la solicitud ejidal en segunda instancia. (9)

En la actualidad está llegando a su fin, la vigencia de muchos Decretos-Concesión y los propietarios tenedores de éstos - con apoyo en el artículo 120 del Código Agrario están tramitando su solicitud de señalamiento de localización de la Pequeña Propiedad Agrícola Ganadera Inafectable.

(9) Artículos del 106 al 120 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. 1949.

C A P I T U L O III

NULIDAD E INEXISTENCIA EN EL DERECHO

- A.- La Nulidad e Inexistencia en el Derecho Romano.
- B.- La Nulidad e Inexistencia en el Derecho Francés.
- C.- La Nulidad e Inexistencia en el Derecho Mexicano.

C A P I T U L O III

NULIDAD E INEXISTENCIA EN EL DERECHO.

La inexistencia y la nulidad, son términos jurídicos que se emplean con mucha frecuencia en los derechos Civil, Mercantil, etc., pero en Materia Agraria la especulación sobre las nulidades se plantea en una forma especial sin que exista disposición expresa que nulifique o declare inexistentes los Certificados de Inafectabilidad Agrícola o Ganadera, en determinadas circunstancias.

Antes de señalar aunque sea en forma somera algunas de las teorías principales que tratan sobre la inexistencia y la nulidad de los actos jurídicos, dejaré puntualizado que es lo que debe entenderse por "Acto Jurídico" y cuáles son sus elementos.

El Concepto más simple y quizá en más exacto que pueda darse del acto jurídico es el siguiente: "Acto Jurídico es una manifestación de voluntad que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir derechos u obligaciones, o en otras palabras producir consecuencias de derecho". (1)

El acto jurídico de acuerdo con el concepto anterior precisa de dos elementos esenciales, básicos que son: a).- La manifestación de voluntad o sea el Consentimiento y b).- El objeto.

Sí no se dan estos dos elementos, la voluntad o voluntades

(1).- Rafael Rojina Villegas. Compendio de Derecho Civil. Tomo -
lo. Cuarta Edición. Pág. 127.

y el objeto no se podrá crear un acto jurídico.

Al lado de estos elementos esenciales, tenemos elementos de validez del acto, que le vienen a dar una existencia perfecta y en ausencia de los cuales el acto existe, pero de manera imperfecta; es un acto nulo, pues la nulidad es la existencia imperfecta de los actos jurídicos.

Los elementos de validez del acto jurídico son: a).- Que el acto tenga fin, motivo, objeto y condición lícitos; o sea este elemento es la "Lícitud"; b).- Que la voluntad se exteriorice de acuerdo con las formas legales. Este elemento se denomina "Formalidad" del acto jurídico; c).- Que la voluntad se exprese sin vicio alguno (error, dolo, violencia o lesión), este elemento se le denomina "Ausencia de vicios en la voluntad"; d).- Que la voluntad se otorgue por persona capaz. Se llama a este elemento "Capacidad".

El acto jurídico es inexistente cuando carece de algún elemento esencial para su formación; o sea que el acto jurídico inexistente por falta de consentimiento o de objeto que pueda ser materia de él, no producirá efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación o por prescripción y su existencia puede invocarse por todo interesado.

Puede existir el acto jurídico pero padecer de alguno de los vicios que hemos indicado, o sea, ser ilícito, no observar la forma legal, otorgarse por persona incapaz o bien, existir error, dolo o violencia en la manifestación de la voluntad. En estos casos el acto tiene una existencia imperfecta que se le denomina nulidad. La "Nulidad", por consiguiente, se define como "La - -

existencia imperfecta de los actos jurídicos por padecer éstos de algún vicio en su formación." (2)

La nulidad absoluta es aquella sanción que se estatuye en contra de los actos jurídicos ilícitos para privarlos de sus efectos.

El artículo 2226 del Código Civil dice: "La nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el Juez la nulidad. De ella puede prevalerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o prescripción." Esta nulidad se caracteriza: 1.- Porque todo aquél que resulte perjudicado puede pedir que se declare; 2.- Porque es imprescriptible, es decir, en todo tiempo puede pedirse, y 3.- Porque es inconfirmable, es decir la ratificación expresa o tácita del autor o autores de un acto ilícito no puede darle validez.

"El acto es ilícito cuando el acto va en contra de las Leyes del orden público o de las buenas costumbres."

De lo anterior concluimos que la nulidad absoluta, se origina con el nacimiento del acto; cuando el acto va en contra del Mandato o de la prohibición de una Ley de orden público. V. G. Será nulo absoluto el convenio en el que un mexicano venda un terreno ubicado dentro de los 100 kilómetros de la Frontera a un extranjero, de acuerdo con el Párrafo Octavo Fracción I del artículo 27- Constitucional que dice: 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 tierras y aguas.

"Nulidad Relativa; al igual que la absoluta, nace con el -

(2) Rafael Rojina Villegas. Compendio de Derecho Civil, Tomo Primero. Cuarta Edición 1968; Págs. 131 y 132.

acto y lo vicia desde su nacimiento, pero ese vicio proviene de - que va contra una disposición legal establecida en favor de personas determinadas. V.G. La Ley determina que los menores de edad -- son incapaces y les prohíbe celebrar ciertos contratos, salvo que los realicen vigilados por quien sobre ellos ejerza la patria potestad o tutela; si no lo hacen así, el acto que celebren, estará - viciado de nulidad relativa por falta de capacidad." (3)

A.- Nulidad e Inexistencia en el Derecho Romano.

Algunos autores han querido encontrar nexos desde el punto de vista teórico, entre la nulidad absoluta y la inexistencia tratando de resucitar las glorias del Derecho Romano, desconociendo - lo que otros autores habían atribuido al Código Civil de Napoleón, pero hecho un análisis de estos conceptos nulidad absoluta e inexistencia, sólo aparentemente la teoría de la inexistencia tiene - puntos de contacto con la nulidad absoluta Romana. pues fué en el Derecho Romano, en aquél tiempo el más adelantado y que hasta en el presente nos marca algunos senderos por los cuales debemos conducirnos fueron los Romanos, hombres en el Derecho que legislaron no sólo para su tiempo, sino para la posteridad, pero también sería absurdo sostener que el Derecho Romano conoció de la teoría de la -- inexistencia, encontrando relación y fundamento en la nulidad absoluta romana.

Ahora bien, es en el Derecho Romano donde por primera vez apareció el concepto de nulidad, claro que no como ahora lo entendemos, sino con un criterio vago e impreciso, pero sí conservando la idea y el significado de lo que más tarde tomaría sus características que lo distinguieran de cualquier otro concepto en el Derecho.

Por lo que respecta al Derecho Romano Clásico fué la for--

(3) Lic. Ernesto Gutiérrez y González, "Derecho de las Obligaciones", Tercera Edición; Págs. 113 y 114.

malidad extremista que se guardaba, el obstáculo más grande que impedía el desenvolvimiento de los actos jurídicos, ya que tenían que pronunciar exactamente las palabras sacramentales para que el acto se perfeccionara quedando de lo contrario, sancionado con --ineficacia; pero los Pretores, Jueces y Jurisconsultos, fueron --los que se encargaron de elaborar un nuevo derecho más acorde con los principios naturales, más equitativo, tomando en consideración que el consentimiento, no debería ser el que regulara en una forma absoluta esos actos, sino deberían tomarse en cuenta la violencia, ya sea física o moral; el error, el dolo, el miedo, la lesión, etc., es por lo que empezaron a tratar las excepciones y --con posterioridad las acciones.

En el "Jus Civile", la única excepción que existe como vicio del consentimiento era el error, entonces el Pretor se dio --cuenta al estudiar los problemas que se planteaban que no sólomente el error, debería dar ineficacia al consentimiento emitido por las partes en cualquier acto jurídico, sino que también daban esa ineficacia el dolo, la violencia y la lesión.

En relación al dolo Labeón lo define en la forma siguiente: "Dolo es todo lo contrario al uso de las gentes honestas y --destinado a inducir a error o a engañar a alguien".

Ulpiano nos hace notar que en el Derecho Romano Clásico desde el punto de vista de la sanción que le pudiera corresponder al acto jurídico, existían tres clases de Leyes: Las Leyes perfectas, que si se encontraban con la sanción de nulidad; las leyes menos perfectas, que sólomente se imponía una sanción pecuniaria a los infractores; y las leyes imperfectas, las que no tenían sanción prevista por motivos posiblemente políticos.

La contribución del Derecho Romano Post-Clásico y parti-

cularmente el Derecho de Justiniano, fue la de hacer desaparecer el dualismo civil Pretorio creándose dos grupos de ineficacias: - Las nulidades absolutas y las nulidades relativas, llegando estos términos a reconocerse hasta nuestros días. Las nulidades absolutas tienen como fuente, la Ley, las buenas costumbres y operan de pleno derecho.

Las nulidades relativas que se encontraban bajo la jurisdicción del Pretor, en el Derecho Post-Clásico tienen un aspecto uniforme.

El dolo y la violencia son las principales causas por las que a un acto jurídico se le puede sancionar con nulidad relativa y a lo que Justiniano le daba siempre importancia para que una persona se encontrara exenta de esta sanción, era a la buena-fé de su proceder. (4)

B.- La Nulidad e Inexistencia en el Derecho Francés.

Sobre este particular existe una Doctrina que se conoce con el nombre de Teoría Clásica, expuesta principalmente por -- Aubry et Rau.

En esta teoría se hace una clasificación bipartita de -- las conductas humanas que no pueden producir la plenitud de sus -- consecuencias jurídicas, y se habla de: A.- Inexistencia y B.- Nulidad.

Un acto jurídico es inexistente como dice esta Tesis, -- cuando le falta un elemento esencial, en ausencia del cual es lógicamente imposible concebir su existencia jurídica. Estos actos-

(4) Francisco Vargas López., "La Inexistencia y Nulidad en el Derecho Agrario"., Tesis 1962; Págs. 28 y 29.

no producen, en consecuencia efecto jurídico alguno.

Los actos nulos son aquéllos en los que sí se dan los -- elementos de existencia, pero de un modo imperfecto. Por este motivo, es que, o no producen ningún efecto jurídico al igual que el inexistente, o producen efectos provisionalmente, pues serán destruidos retroactivamente cuando se determine por la Autoridad la nulidad.

De aquí se deduce que para esta Tesis hay dos clases de nulidades: a).- Absoluta o de Pleno Derecho; b).- La Relativa o Anulabilidad.

La Nulidad Absoluta se origina con el nacimiento del acto; cuando el acto va en contra del mandato o de la prohibición de una Ley imperativa o prohibitiva, esto es, una Ley de orden público.

El acto nulo absoluto es en esta Tesis asimilado al inexistente, y por ello no produce efecto jurídico alguno.

La Nulidad Relativa, al igual que la absoluta, nace con el acto y lo vicia desde su nacimiento, pero ese vicio proviene de que va contra una disposición legal establecida en favor de personas determinadas.

El acto nulo relativo produce efectos jurídicos provisionales, mientras no lo aniquila retroactivamente una decisión judicial.

La Tesis a estudio dice que en la "Nulidad Relativa", el Juez interviene para anular el acto, para decretar la nulidad, pero mientras no lo haga, el acto produce plenamente sus efectos. - V.G., Juan menor de edad vende a Pedro su casa sin autorización -

de su tutor; ese acto de compra-venta es nulo, pero necesita pedirse que el Juez así lo declare para que el acto deje de surtir efectos.

En la inexistencia, el Juez ante un "Acto Inexistente", no tiene nada que hacer, pues si interviene para declarar la inexistencia está declarando la nada; pero si alguna controversia se suscita respecto de sí un acto es o no existente, como a nadie le es dado hacerse justicia por sí mismo, el Juez habrá de intervenir, pero no para declarar la inexistencia, sino sólo para constatarla.

En lo que respecta a la Nulidad Absoluta: si como ya vimos esta nulidad se asimila a la inexistencia, entonces el Juez no tiene que declararla llegado el caso, sino sólo constatarla, o sea no pronuncia una sentencia de nulidad con efectos retroactivos, ya que se supone que el acto nunca ha producido efectos jurídicos.

Ahora bien, ¿ Quiénes pueden invocar la inexistencia, la nulidad relativa o la absoluta de un acto, de acuerdo con esta Tesis?

"La Nulidad Relativa sólo pueden invocarla las personas - en cuyo interés la establece la Ley; La Inexistencia, toda persona interesada tiene derecho a prevalerse del estado del acto, - - cuando lo necesite; en la Nulidad Absoluta, al igual que la Inexistencia se puede invocar por cualquier interesado, ya que esta nulidad afecta intereses generales". (5)

La Nulidad Absoluta no es posible "confirmarla" o sea renunciar a la acción de nulidad, porque no sería posible que todo el mundo renunciara a esa acción para que ya nadie la tenga; ade-

(5) El Derecho de las Obligaciones"de Ernesto Gutiérrez y González, Tercera Edición., Págs. 112 a 115.

más aún con la renuncia de todas y cada una de las personas quedaría por encima de los intereses particulares el interés general - afectado; en esta nulidad no hay lugar a la "Prescripción", en virtud de que el transcurso del tiempo no puede hacer que un principio de orden público desaparezca.

En la Nulidad Relativa si hay posibilidad de "Confirmación" o sea de renunciar a la acción de la nulidad, toda vez que esa acción es dada en beneficio del interesado; por último, la nulidad relativa es susceptible de "Prescripción", esto es, que tácitamente el afectado o la persona interesada puede convalidar el acto, dejando transcurrir el tiempo para la prescripción; en la Inexistencia, un acto de esta naturaleza no puede llegar a valer ni por confirmación, ni por prescripción.

La Doctrina Clásica se resume en última instancia; primero, por sostener una diferencia esencial entre inexistencia y nulidad y segundo, por establecer una diferencia de grado entre la nulidad absoluta y la nulidad relativa. (6)

C.- La Nulidad e Inexistencia en el Derecho Mexicano.

Antes de hablar de la Inexistencia y Nulidad en el Derecho Mexicano, expondré a grandes rasgos la Tesis de Julián Bonnescase, ya que ésta Tesis para los efectos del Derecho Mexicano es la que mayor interés reviste, si se considera como es, que sus ideas orientaron al Legislador Civil de 1928 en la redacción del Código Civil vigente.

(6) Apunte del Tercer Curso de Derecho Civil del C. Lic. Manuel Gual Vidal., 1939., Págs. 85 y 86.

Bonnecase sostiene que los elementos orgánicos del acto-jurídico son: El elemento psicológico formado por la "Voluntad" y el elemento material, formado por el "Objeto" y a veces la "Forma", cuando ésta adquiere el carácter de solemnidad, es decir cuando forma un elemento esencial del acto.

Hay "Inexistencia" cuando al acto jurídico le faltan uno o todos sus elementos orgánicos o específicos o sean los elementos esenciales.

Una vez que se determinó que es la inexistencia, Bonnecase da las características de ésta, las cuales coinciden con las que da la Tesis Clásica.

Bonnecase hace una doble clasificación de las nulidades, y las distingue como de Interés General y de Interés Privado, o sea siguiendo la terminología de la Tesis Clásica se puede hablar de a).- Nulidad absoluta o de interés general; b).- Relativa o de interés privado.

La Nulidad Absoluta reposa sobre un supuesto de la violación a una regla de orden público, y al decir de Bonnecase difiere de la Tesis Clásica en que no se asimila a la inexistencia, sino que por el contrario, permite al acto producir todos sus efectos mientras no es destruido y tiene las siguientes características: a).- Puede invocarse por cualquier interesado; b).- No desaparece por confirmación del acto, ni por prescripción. c).- Necesita ser declarada por Autoridad Judicial. d).- Una vez declarada, se retrotrae en sus efectos y se destruye el acto.

Bonnecase encuentra las características de la nulidad relativa, por un método de exclusión enunciado en forma simplista

al decir: es relativa toda nulidad que no corresponde rigurosamente a la noción de nulidad absoluta. (7)

Bonnecase al hablar de la nulidad relativa sostiene que - cuando falte alguna de las características de la nulidad absoluta- estamos en presencia de una nulidad relativa.

Ahora bien, hablaremos de la Inexistencia y la Nulidad - - en nuestro Derecho.

Pasaremos desde luego a establecer la radical diferencia - que existe en el Derecho Mexicano, entre inexistencia y nulidad - de los actos jurídicos.

El artículo 2224 del Código Civil Mexicano de 1928 defi - ne lo que debe entenderse por inexistencia del acto jurídico al - establecer que: " El Acto Jurídico Inexistente por falta de consen - timiento o de objeto que pueda ser materia de él no producirá - - efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación, - ni por prescripción; su existencia puede invocarse por todo inte - resado. (8)

De acuerdo con lo anterior, nuestro Derecho establece - - que la falta de objeto o del consentimiento, es decir de un ele - mento esencial, significa inexistencia del acto jurídico y las -- consecuencias de la inexistencia del acto son: " No es susceptible de convalidarse por confirmación, ni por prescripción; su existencia puede invocarse por todo interesado". O sea que el acto jurí - dico, inexistente está en la imposibilidad absoluta de engendrar, - como acto jurídico, una consecuencia jurídica cualquiera. La ine - xistencia no requiere declaración Judicial.

(7) "El Derecho de las Obligaciones" de Ernesto Gutiérrez y Gon - zález., Tercera Edición., Págs. 127 y 132.

(8) "Código Civil para el Distrito y Territorios Federales., Artí - culo 2224.

Puede existir un acto jurídico pero padecer de algún vicio interno o externo, o sea, ser ilícito, no observar la forma legal, otorgarse por persona incapaz, o bien existir error, dolo o violencia en la manifestación de voluntad. En estos casos el acto tiene una existencia imperfecta que denominamos nulidad. La nulidad, por consiguiente se define como "La existencia imperfecta de los actos jurídicos por padecer éstos de algún vicio en su formación". De este sencillo análisis concluimos que no puede confundirse la nulidad con la inexistencia.

Nuestro Código Civil clasifica a las nulidades, siguiendo la Tesis de Bonnacase, en "Absolutas" y "Relativas", y sienta el principio general sobre las mismas en su artículo 80. al disponer: "Los actos ejecutados contra el tenor de las Leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario". También el artículo 2225 completa la idea al prescribir: "La ilicitud en el objeto, en el fin, o en la condición del acto, produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la Ley".

Nulidad Absoluta.- Esta Nulidad en la Doctrina Clásica Francesa, que inspiró a nuestros Códigos, es "aquella sanción que se establece para los actos ejecutados en contra de las leyes prohibitivas o de interés público para privarlos de efectos. Esta nulidad se caracteriza: 1.- Porque todo aquél que resulte perjudicado puede pedir que se declare; 2.- Porque es imprescriptible, es decir, en todo tiempo puede pedirse; 3.- Porque es inconfirmable, es decir, la ratificación expresa o tácita del autor o autores de un acto violatorio de una Ley prohibitiva no puede darle validez y 4.- Produce por regla general efectos provisionales que quedarán destruídos por sentencia cuando se declare la nulidad.

Esta es la regla general que tiene excepciones en la ---

propia Ley. Dice el artículo 2226 del Código Civil, "La Nulidad absoluta por regla general no invade que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el Juez la nulidad. De ella puede prevalecerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado Jurisprudencia afirmando que en el Derecho Mexicano, toda nulidad debe ser declarada judicialmente (9)

Nulidad Relativa.- Así como en la nulidad absoluta, tenemos como causa por regla general la violación de un precepto de interés público en su objeto, motivo o condición; en la nulidad relativa encontramos como causas la incapacidad, la inobservancia de la forma, o la existencia de vicios de la voluntad: error, dolo o violencia.

Nuestro Código Civil en su artículo 2227 dice: "La nulidad es relativa cuando no reúne todos los caracteres enumerados en el artículo anterior. Siempre permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos".

La razón de las características de la nulidad relativa como opuestas a la absoluta, es la siguiente: 1.- Toda nulidad relativa parte de un vicio o de una irregularidad que solo afecta al autor o autores del acto jurídico, no hay interés general lesionado como en la nulidad absoluta: 2.- Será el perjudicado el único que podrá intentar la acción de nulidad. La ley previene que si el perjudicado no pide la nulidad, se presume que renuncia a ella: por esto es "prescriptible"; en cambio la nulidad absoluta,

(9) Rojina Villegas., Ob. Cit. Págs. 133 y 134.

es "imprescriptible", porque al violarse intereses generales no sería conveniente que a través del tiempo, llegase a producir efectos jurídicos. La ilicitud continuará todo el tiempo; 3.- La nulidad relativa es susceptible de confirmación expresa o tácita, justamente por la misma razón, es decir, porque afectando intereses determinados incumbe sólo al perjudicado decidir si cumple el acto jurídico o no lo cumple, ya que sólo a él perjudica; 4.- En la nulidad relativa el acto siempre produce efectos provisionales. En ambas clases de nulidades se destruyen los efectos provisionales por medio de la sentencia que declare la nulidad, es decir, siempre será menester intentar en un juicio la acción y oponer la excepción de nulidad, para que haya sentencia que declare que el acto es nulo y por virtud de ella se destruyan los efectos provisionales que se hubieren realizado. (10)

Como conclusión conviene anotar que en el Derecho Mexicano, el acto nulo existe, en virtud de que uno de sus elementos se realizó de manera imperfecta, ya sea porque el objeto que se persigue es ilícito; porque la voluntad de los sujetos que intervienen en el no sea libre; no sean capaces; no den cumplimiento a las formas que prevee la ley, o uno se aproveche de otro para obtener un lucro indebido. En consecuencia se tienen como causas de nulidad éstas:

- a).- Objeto, motivo o fin ilícito.
- b).- Incapacidad de cualquiera de las partes que intervienen en el acto.
- c).- Voluntad viciada de una o de todas las partes que intervienen en el acto.
- d).- Aprovechamiento de una parte respecto de la otra, para obtener un lucro excesivo, con relación a lo -

que ella por su parte se obliga.

- e).- Aprovechamiento de una parte de la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria de la otra parte, para obtener un lucro excesivo.
- f).- Falta de cumplimiento a las formas prescritas por la Ley para externar la voluntad.

C A P I T U L O I V

NULIDAD E INEXISTENCIA DE LOS CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD

- A.- Por vicios de procedimiento.
- B.- Por amparar una Propiedad que rebase la Pequeña Propiedad.
- C.- Por amparar una Pequeña Propiedad que comprenda tierras ejidales o comunales.
- D.- Por amparar una Pequeña Propiedad cuyo propietario no cumple con los fines legales señalados.
- E.- Por amparar una Pequeña Propiedad simulada.
- F.- Por acumulación de Predios con Certificados de Inafectabilidad en una sola persona que excedan de la Pequeña Propiedad.
- G.- Por fraccionamientos indebidos en Concesiones - aún no vencidas.

C A P I T U L O IV
NULIDAD E INEXISTENCIA DE LOS CERTIFICADOS
DE INAFECTABILIDAD.

Una vez analizada la Doctrina de las nulidades dentro del Derecho Civil, procuraremos aplicar estas ideas a la Materia Agraria y en particular a los Certificados de Inafectabilidad con las características propias que tales Certificados deben tener, por tratarse de actos unilaterales en los cuales no existe propiamente una relación contractual y por otra parte como ya hice mención en el Capítulo anterior, en Materia Agraria no existe disposición expresa que nulifique o declare inexistentes dichos Certificados de Inafectabilidad porque adolezcan de alguno o algunos de los requisitos esenciales de existencia o bien de validez en determinados casos.

Ahora bien, la validez de los actos Jurídicos Administrativos depende de que en ellos concurren los elementos que los constituyen los cuales son: a).- El sujeto; b).- El consentimiento; c).- El objeto; d).- El motivo; e).- El fin; y f).- La forma. (1).

En el caso de falta absoluta o parcial de alguno de dichos elementos la Ley establece sanciones que pueden consistir desde la aplicación de una medida disciplinaria, sin afectar las consecuencias propias del acto, hasta la privación absoluta de todo efecto de éste.

Desgraciadamente, en el Derecho Administrativo no es posible formar una teoría de la invalidez de los actos jurídicos --

(1) Gabino Fraga. "Derecho Administrativo"., Novena Edición., Editorial Porrúa., S.A., Pág. 228.

que pueda presentar lineamientos tan marcados como en el Derecho Civil.

Gastón Jéze, entre otros autores llega la conclusión de que la teoría de las nulidades debe ser muy matizada para poder armonizar los intereses que se ponen en juego con motivo de la actividad del Poder Público, y cuyos intereses no siempre exigen las mismas soluciones.

La inexistencia de los actos administrativos constituye una sanción especial que no requiere estar consagrada en la Ley, sino que tiene que operar como una necesidad lógica en aquéllos casos en que faltan al acto sus elementos esenciales.

La inexistencia de los Actos Jurídicos Administrativos puede producirse en los siguientes casos: a).- Cuando falta la voluntad, es decir el consentimiento para realizar el acto; b).- Cuando falta el objeto; c).- Cuando falta la competencia para la realización del acto y d).- Cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto.

"El Maestro Gabino Fraga al referirse a la inexistencia de los actos Administrativos cuando falta la voluntad, citó el ejemplo de los actos de una Administración usurpadora, ya que desde el punto de vista político conviene declarar desprovisto de toda existencia jurídica el acto realizado por un individuo no investido regularmente de la función. En un Estado civilizado y ordenado, lo que dá a los Agentes Públicos la autoridad y el prestigio necesario a la buena marcha de los servicios públicos es la circunstancia de obrar en virtud de la Ley y conforme a sus prescripciones. Reconocer un valor cualquiera a lo que fuera de la Ley se hace, es abrir las puertas a la violencia, a la revolución y a la anarquía. Poco importa la pureza de las intenciones. El --

orden sólo descansa en el respeto a la Ley, la inexistencia jurídica de esos actos, no es discutible ni discutida, hayanse realizados en época normal o en tiempo de crisis política o social. La mera circunstancia de que, abstracción hecha de la usurpación, - sus actos oficiales, por decirlo así, eran leales y honrados, no puede conferirles ni validez ni eficacia". (2)

Por nuestra parte podemos afirmar que el acto Administrativo inexistente no sólo puede provenir de una administración-usurpadora a la que políticamente convenga declararlo así. Basta con que el funcionario que deba realizar un acto dentro de una Administración normal no tenga las facultades legales para realizar lo tal y como acontecería respecto a un permiso para adquirir - Bienes Raíces dentro del Territorio Nacional a un extranjero expedido por un Juez de Primera Instancia de un Estado y del mismo modo podríamos considerar inexistente un permiso legalmente otorgado desde el punto de vista formal a una persona que no disfruta de la capacidad necesaria para que se le otorgue. En estos casos - el acto jurídico Administrativo no existe porque en el fondo no existe voluntad para que se realice, puesto que esta operando al margen de las disposiciones legales aplicables.

Siendo imposible concebir que un acto pueda producir algún efecto si las situaciones jurídicas, si los derechos a que está destinado a engendrar no tienen "objeto" sobre el cual recaigan también debe admitirse la inexistencia de los Actos Administrativos por falta de objeto.

Al lado de los actos administrativos inexistentes que como hemos visto son los que carecen de alguno de sus elementos -

(2) Gabino Fraga., "Derecho Administrativo"., Novena Edición -- Editorial Porrúa, S.A., Pág. 323.

esenciales tal y como sucede en el Derecho Civil y que, por tanto, no pueden engendrar ningún efecto jurídico, es indudable que en el Derecho Administrativo existen otros actos afectados de otra irregularidad diferente a la que produce la inexistencia, como son aquéllos en los cuales hay un vicio en alguno de sus elementos constitutivos.

Puede ocurrir que el acto se haya realizado por error, dolo o violencia, en ese caso el acto se encuentra viciado y en consecuencia es irregular y por tanto esta afectado de nulidad.

El Maestro Gabino Fraga sostiene que sí se tiene en cuenta que la nulidad absoluta y la nulidad relativa no se distinguen por sus efectos, sino solamente por la manera como se realiza la eliminación de la disposición irregular, se comprenderá que no se pueden trasladar al Derecho Administrativo los conceptos básicos del Derecho Civil en Materia de nulidades y ni siquiera puede aceptarse la separación de dos clases de nulidades, la absoluta y la relativa.

Este criterio no me parece acertado, si se toman en cuenta precisamente las características de la Doctrina de las Nulidades en Materia Civil en donde la nulidad absoluta y la nulidad relativa están completamente tipificadas: La absoluta cuando el acto se realiza en contra de disposiciones prohibitivas y de orden público; La relativa cuando al acto le falta un elemento de forma que puede ser convalidado.

Algunos ejemplos expuestos en el desarrollo de este Capítulo servirán para afianzar mi criterio.

A.- Por vicios del Procedimiento.

Para que un Certificado de Inafectabilidad sea válido --

es necesario que se hayan satisfecho previamente todos y cada uno de los requisitos que al efecto señala tanto la Constitución, como el Código Agrario y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, para su tramitación.

Existen Certificados de Inafectabilidad cuyo procedimiento esta viciado pues no se cumplió con alguno o algunos de los requisitos que para su tramitación exige la Ley de la Materia, entonces en estos casos nos encontramos que dichos Certificados de Inafectabilidad estarán sancionados por la nulidad absoluta o relativa, según sea que con el vicio en el procedimiento se esté violando una Ley imperativa, prohibitiva o de interés público o que simplemente no se cumplieron determinados requisitos de forma que puedan convalidarse con el tiempo o mediante su cumplimiento posterior.

Por otra parte para que haya inexistencia sobre los Certificados de Inafectabilidad se requiere que falte el objeto, elemento esencial para su existencia y en este caso, en mi opinión -- cuando el procedimiento para la tramitación del Certificado de Inafectabilidad está viciado, éste no está sancionado con la inexistencia sino con la nulidad, ya sea absoluta o relativa según el caso.

Existen en la práctica muchos Certificados de Inafectabilidad que se han expedido al vapor, sin haberse llenado los requisitos señalados por el Reglamento, por medio de los trabajos técnicos de inspección realizados sobre el terreno, los informes contenidos en las solicitudes de los interesados; en este trabajo únicamente me limitaré a dar el siguiente ejemplo que actualmente se ha presentado en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

El señor A solicita la expedición de un Certificado de -

Inafectabilidad Agrícola sobre su pequeña propiedad; este señor A - ha cumplido con todos los requisitos del procedimiento que al efecto exigen los artículos 21 y 22 del Reglamento de Inafectabilidad. Posteriormente vende al señor B, dicho predio. El señor B tiene - - otras propiedades que unidas a la adquirida del señor A, resulta -- afectable. El señor B, deja que continúe el trámite del Certificado de Inafectabilidad solicitado por el señor A hasta su expedición; o sea que dicho Certificado se expide a nombre del señor A.

Ahora bien, ¿Este Certificado tiene validez? en mi concepto nó; ya que el Certificado de Inafectabilidad se expide para amparar una superficie, pero siempre en relación con la persona que lo solicita y en este caso, el Certificado se expidió a nombre del señor A, porque llenaba los requisitos exigidos, pero no se hubiera expedido al señor B, porque a esta persona antes de efectuar la compra-venta, se le había expedido inclusive un Certificado de Inafectabilidad a su nombre.

El señor B, actúa de mala fé, porque el predio del señor A, lo había adquirido con anterioridad a la expedición del Certificado de Inafectabilidad Agrícola y durante el procedimiento no manifestó tal adquisición a las Autoridades Agrarias, con el deliberado propósito de que el procedimiento continúe viciado y así él, - poder eludir la Ley Agraria, por eso deja que continúe la tramitación del expediente a nombre del señor A, hasta la expedición del Certificado de Inafectabilidad Agrícola a nombre del referido señor A.

Este Certificado de Inafectabilidad debe sancionarse en mi opinión con la "Nulidad Absoluta", en virtud de que uno de sus elementos no existe como lo es el titular del Certificado y la mala fé del adquirente, trae como consecuencia el ocultamiento de - la simulación en la compra, así como el permitir que la autoridad-

agraria expida un Certificado a una persona que ya no es propietaria violando con ello una Ley prohibitiva como lo es el Código Penal que en su artículo 336 determina: "Comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se haya, se hace ilícitamente de una cosa". (3)

Por otra parte, porque además de que su procedimiento -- esta viciado, dicho Certificado produce efectos jurídicos provisionales que quedarán destruidos por sentencia cuando se declare la nulidad por el Juez; la declaración de esta nulidad puede pedirla cualquier poblado solicitante de las tierras amparadas con dicho Certificado; es imprescriptible, o sea que en todo tiempo puede pedirse; es inconfirmable, porque la ratificación expresa o tácita del autor o autores del acto violatorio no puede darle validez al Certificado de referencia.

B.- Por amparar una propiedad que rebasa la pequeña propiedad.

Tanto nuestra Carta Magna, como el Reglamento de Inafectabilidad y otras disposiciones legales Agrarias determinan expresamente la superficie que debe considerarse como pequeña propiedad agrícola y ganadera, las cuales no se podrán afectar en ningún caso.

El artículo 10. del Reglamento dice que se entiende por pequeña propiedad la que no exceda de las siguientes superficies:

- a).- Cien hectáreas de riego o humedad de primera.
- b).- Doscientas hectáreas de temporal o agostadero de buena calidad.

(3) Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales., artículo 386.

- c).- Cuatrocientas hectáreas de agostadero de buena calidad.
- d).- Ochocientas hectáreas de monte o agostadero en terrenos áridos.
- e).- Trecientas hectáreas cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, cacao, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, árboles frutales y
- f).- Las necesarias para el sostenimiento de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor de acuerdo con la capacidad forrajera de los - - - terrenos. (4)

Hay casos en que propietarios cuyos predios se exceden de los límites fijados para la pequeña propiedad solicitan Certificados de Inafectabilidad manifestando otra calidad de tierras de las que realmente tienen, por ejemplo:

Un propietario A solicita Certificado de Inafectabilidad Agrícola, manifestando tener 400-00-00 hectáreas de agostadero de buena calidad, según sus Escrituras, cuando en realidad dichos terrenos son de riego; el Ingeniero Comisionado dolosamente al rendir su Informe confirma la clase de tierras manifestada por el propietario solicitante; el Delegado Agrario a su vez, también confirma lo manifestado por el Comisionado, remitiendo el expediente para su tramitación en segunda instancia al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; posteriormente se expide Certificado de Inafectabilidad Agrícola al solicitante de acuerdo con lo solicita

(4) Artículo 10. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

do, o sea por las 400-00-00 hectáreas de agostadero de buena calidad, basado en los datos erróneos recabados.

Esta clase de Certificados de Inafectabilidad en mi opinión deben de estar sancionados con "Nulidad Relativa", ya que -- existen vicios en el procedimiento que le restan validez sin que la totalidad del acto este afectada, puesto que el promovente tiene derecho a que se le expida un nuevo Certificado que ampare la superficie real de su predio de acuerdo con la calidad de las tierras que lo integran; con lo anterior se indica que una parte del acto jurídico es válido una vez que se subsanen los vicios del -- procedimiento y por tanto, cualquier poblado que tenga derecho a solicitar el excedente de las tierras amparadas con el Certificado de Inafectabilidad Agrícola de que se viene hablando puede solicitar su nulidad, demostrando que dicho Certificado de Inafectabilidad Agrícola, está amparando una superficie que rebasa los límites establecidos para la pequeña propiedad inafectable, porque esas tierras son de riego y no de agostadero de buena calidad y -- sin que haya existido algún mejoramiento en la calidad de las mismas, por industrias del propietario, según lo establecido por el artículo 110 fracción II del Código Agrario en vigor; esta acción de nulidad es imprescriptible porque los poblados interesados en cualquier momento pueden solicitarla y además el transcurso del -- tiempo no puede hacer que la violación del procedimiento desaparezca o se consolide.

El efecto del ejercicio de esta acción es de reducir la superficie amparada por el Certificado expedido a la que legalmente le corresponda de acuerdo con la calidad real de sus tierras; -- por lo que una vez demostrado el vicio del procedimiento y subsanado, su efecto será otorgar el Certificado solamente en lo que -- respecta a la superficie que legalmente deba amparar.

Considero que ya no sería necesario llevar a cabo nuevamente todos los trámites que se requieren de acuerdo con el reglamento, ya que con base en la Resolución Presidencial que se dicte con motivo de la acción agraria del poblado solicitante, se determine que únicamente se respeta al propietario del Certificado la superficie que determina la Ley, que en este caso serían - - - - 200-00-00 hectáreas, afectándose el excedente y con base en dicha Resolución Presidencial expedir un nuevo Certificado de Inafectabilidad Agrícola, en el que se actualicen las colindancias del terreno respetado por la Resolución Presidencial así como la calidad de las tierras y la cantidad a que tiene derecho de acuerdo con la Ley; esto quiere decir que la nulidad relativa de los Certificados de Inafectabilidad, puede tramitarse y resolverse a través del procedimiento agrario respectivo.

C.- Por amparar una Pequeña Propiedad que comprenda tierras ejidales o comunales.

Existen Certificados de Inafectabilidad Agrícola o Ganaderos, que se han expedido comprendiendo tierras comunales o ejidales afectando intereses colectivos o establecidos en función del interés público.

El Código Agrario establece la "inexistencia" en los siguientes preceptos: el artículo 139 dice que "Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las Resoluciones, Decretos, Acuerdos, Leyes o cualquier actos de las Autoridades Municipales de los Estados, o Federales, así como los de las Autoridades Judiciales, Federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población si no están expresamente autorizados por la Ley.

Quedan comprendidos dentro de esta inexistencia los - - Acuerdos Presidenciales de Inafectabilidad dictados con posterioridad a la entrega de las tierras concedidas por Resolución Presidencial dotatoria y aún cuando como ya se dijo los Certificados de Inafectabilidad no tienen efectos restitutorios si plantean en muchos casos situaciones jurídicas, ante los Tribunales Comunes - cuya consecuencia es o pretende ser la desposesión en favor del - propietario de la superficie amparada por el Certificado, la que pertenece legalmente al pueblo a partir de la diligencia de posesión definitiva de conformidad con lo establecido por el artículo 130 del Código Agrario. En estos casos la inexistencia tiene las características que hemos apuntado, para los contratos y para los actos jurídicos civiles o administrativos; el artículo 138 establece que "Los Derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrán cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo "inexistentes" las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que pretendan llevarse a cabo en contravención de este precepto. Esta disposición es aplicable a los bienes que se reconozcan y titulen en favor de las comunidades". (5)

De los preceptos legales transcritos se deduce que en este caso los Certificados de Inafectabilidad expedidos sobre tierras ejidales o comunales, están sancionados con la "inexistencia" ya que de dichos preceptos también se deduce que la inexistencia se establece en los casos en que intereses particulares están afectando intereses colectivos o establecidos en función del interés público.

(5) Artículos 138 y 139 del Código Agrario en vigor.

Por otra parte, la circunstancia de que con posterioridad a la entrega de tierras a un núcleo de población con posesión definitiva se hayan expedido Certificados de Inafectabilidad, no altera la situación jurídica creada por la posesión definitiva dada al ejido y ninguna disposición legal otorga a tales Certificados la eficacia de restituir a sus titulares en posesión y propiedad los bienes que a partir de la posesión definitiva adquirieron el carácter de ejidales o comunales. Por otra parte uno de los aspectos de la estabilidad del Derecho de Inafectabilidad es que el área de la propiedad que amparan, no podrá reducirse en lo sucesivo por el efecto de las afectaciones agrarias; es decir, los Certificados de Inafectabilidad solamente protegen contra futuras -- afectaciones agrarias y de ninguna manera contra las que ya se han llevado a cabo. De lo anterior se concluye que cuando un Acuerdo de Inafectabilidad se expide con posterioridad y sobre las mismas tierras que ya han sido dotadas y entregadas a un núcleo de población, este Certificado debe sancionarse " con la inexistencia", en virtud de que en estos casos no existe el objeto del acto administrativo puesto que la tierra pertenece a persona distinta del solicitante; por otra parte la acción intentada es improcedente.

Respecto a los terrenos comunales que gozan de las mismas características que los ejidales, al tenor de la última parte del artículo 138 del Código Agrario, el problema reviste como características especiales: Hay dos acciones que los pueblos ejercitan en Materia Comunal cuyas acciones se separan de las restitutorias o dotatorias y que son: La Confirmación y Titulación de Bienes Comunales y el Conflicto de Límites entre las propiedades de los pueblos. La fracción VI del artículo 27 Constitucional consigna estas dos acciones que en el fondo tienen una similitud. Se trata de terrenos que se encuentran en posesión de núcleos de población a quienes se les otorga capacidad para administrarlos. En ambos casos existen Títulos expedidos durante el período Colonial

y en algunos otros composiciones realizadas durante los primeros años del México Independiente; algunas otras veces por aplicación de la Ley de Desamortización los poblados se dividieron en fracciones y se adjudicaron a los vecinos mediante Títulos expedidos por los Gobiernos Independientes.

Estos antecedentes nos llevan a la conclusión de que estas tierras comunales permanecen en poder de los Núcleos de Población.

La expedición de Certificados de Inafectabilidad sobre estos terrenos pueden resultar inexistentes también o nó.

Serán inexistentes cuando constituyan de acuerdo con los artículos 138 y 139 del Código Agrario actos lesivos para los núcleos de población; no serán inexistentes cuando la superficie que amparen ha salido del dominio de la comunidad por aplicación de la Ley del 25 de junio de 1856. Además, para declarar la inexistencia o validez del Acuerdo de Inafectabilidad y del Certificado que en su consecuencia, habrá que atender fundamentalmente a la posesión que goce y haya gozado el titular del Certificado de Inafectabilidad.

En el proceso histórico de las comunidades a pesar de la existencia de un Título General, superficies ubicadas dentro del perímetro de dichos Títulos van individualizándose a favor de particulares o de familias, convirtiéndose paulatinamente en propiedades privadas que se van inscribiendo en el Registro Público de la Propiedad que poco a poco van perdiendo las características señaladas por el artículo 138, entran dentro del comercio y se convierten en propiedades con las características que les otorga el Derecho Civil. La posesión individual sobre determinada super-

ficie de la comunidad por parte de un miembro de la misma constituye lo que la Ley denomina "Un comunero", y cuyos derechos también reconoce el artículo 306 del Código Agrario. El siguiente paso de la Titulación individual del comunero es la constitución de la propiedad privada sobre la fracción que el comunero viene de intentando.

Esta evolución o proceso histórico a que nos referimos tiene todavía un aspecto que es necesario considerar. La capacidad para administrar bienes titulados a núcleos de población se suspende con la "Ley de Desamortización" y a partir del 25 de junio de 1856, hasta el 5 de febrero de 1917 la Administración de los Bienes Comunales queda confiada a los ayuntamientos y por desconocimiento de la naturaleza jurídica de estos bienes se segregan de las comunidades superficies que se convierten en propiedades privadas. La adquisición de tales propiedades y la titulación de las mismas por parte de los Gobiernos durante este período trajo como consecuencia el acaparamiento de grandes superficies y -- la creación y desarrollo del latifundio y sí bien se observa que la intensión de la Revolución de Reforma en este aspecto fué el -- de fraccionar las comunidades y constituir propiedades de Derecho Civil, al negárséles la capacidad a los núcleos de población para defender sus bienes lógicamente se explica que dentro de las comunidades existen propiedades particulares que no participan de las cualidades a que se refiere el artículo 138 del Código Agrario. -- Más aún, si se toma en cuenta que a partir de 1876, las Leyes de Colonización y Baldíos vinieron a autorizar y legalizar las demasías considerándose que parte de esas tierras eran nacionales, el proceso de desarrollo de la propiedad privada dentro de los terrenos, comprendidos dentro de un título virreynal fué tan grande -- que hubo necesidad de que la fracción XIII del artículo 27 declare su nulidad y al volver a concederse en la fracción VI la capacidad se concedió a los poblados la acción de Restitución para --

obtener la devolución de las tierras que ilegalmente habían sido tituladas en favor de particulares, cuando inicialmente habían pertenecido en propiedad a una comunidad.

Volviendo al punto relativo a la Confirmación y Titulación de los Bienes Comunales, acción totalmente distinta a la Restitución, es requisito indispensable para que proceda, el que el pueblo tenga y haya tenido la posesión de sus bienes. Unas veces fundada en títulos que datan de la época Colonial; otras veces en títulos de propiedad privada que por la falta de traslaciones de dominio vinieron a constituir una posesión podríamos denominar mancomunada por parte de un número indeterminado de individuos que en la actualidad la explota o por último, la simple posesión de hecho en común cuando las tierras en su explotación participan de los elementos necesarios para considerarlas comunales.

El problema de respeto o rechazo a las propiedades privadas ubicadas dentro de los terrenos de una comunidad constituye uno de los problemas más graves para el desarrollo de la Reforma Agraria, en cuya Reforma la pequeña propiedad, el ejido y las comunidades gozan de igualdad jurídica y de protección legal por cuanto que constituyen los elementos básicos del desarrollo agrícola del País.

Con ánimo de justicia y equidad las primeras Resoluciones que confirmaron y titularon terrenos comunales contenían un punto resolutivo que establecía, que las pequeñas propiedades ubicadas dentro de los terrenos que se confirman deberían excluirse de la Confirmación si se demostraba con la Titulación correspondiente o con la posesión señalada por el artículo 66 del Código Agrario que sus Titulares no podrían considerarse como comuneros. Aparentemente justa la disposición fundada sobre todo en la carencia de personal técnico que pudiera llevar a cabo el levantamiento

topográfico de todas y cada una de estas pequeña propiedades resultó a la postre perjudicial para las comunidades, ya que no estableciendo la Ley requisitos básicos para la demostración de la existencia de estas pequeñas propiedades en muchos casos bastó -- una simple certificación de la Autoridad Municipal para que mediante un oficio girado por el Departamento Agrario se excluyeran de las comunidades superficies que indebidamente se consideraban como propiedades privadas. Fué tan grave la situación provocada -- sobre todo en terrenos comunales cercanos a las Capitales de la República o a Ciudades de primera importancia, que hubo casos en que la totalidad de los terrenos comunales fueron devueltos a -- pseudo-pequeños propietarios, los que apoyados por las Autoridades Locales crearon dentro de las Comunidades fraccionamientos residenciales de lujo despojando a los núcleos de población de sus -- tierras y desconociendo la existencia de una Resolución Presidencial, que en la mayor parte de los casos ya no se puede cumplir -- porque sobre las tierras tituladas a la comunidad se han constituido derechos de propiedad privada. Esto provocó la expedición -- del Reglamento sobre Confirmación y Titulación de Bienes Comunales de 6 de enero de 1958, publicado en el Diario Oficial de la -- Federación de 15 de febrero del mismo año, en cuyo artículo Décimo Quinto, último Párrafo establece: "Que las Resoluciones confirmatorias no deberán contener disposiciones en virtud de las cuales en términos generales y sin hacer referencia a predios y personas, se reconozcan o dejen a salvo derechos de posibles propietarios o poseedores particulares."

Aparentemente también el Reglamento pretendió haber resuelto el problema; pero como la base fundamental del mismo estribaba en la carencia de personal técnico que pudiera llevar a cabo el levantamiento de las pequeñas propiedades dentro del área -- comunal, el procedimiento que se siguió fue igualmente injusto, -- ahora por lo que respecta a los pequeños propietarios. Las Reso --

luciones Presidenciales que aparecieron declaraban que dentro de la superficie comunal no existían pequeñas propiedades que hubieran que sustraer de la Confirmación, ocasionando con esto que los Representantes Comunales llevaran a cabo verdaderos despojos de propiedades particulares que desde mucho tiempo antes venían siendo explotadas por vecinos del pueblo o por individuos ajenos al mismo, pero que en ambos casos se trataba de pequeños propietarios cuyos derechos había de sostener; no solamente se crearon graves conflictos por lo que respecta a la lucha que se entabló entre comuneros y pequeños propietarios, sino que en muchos casos dentro de las superficies confirmadas, se encontraban individuos que tenían a su favor Certificado de Inafectabilidad Agrícola o Ganadera firmados por la Primera Autoridad Agraria del País.

Basta la exposición anterior para que se comprenda la dificultad que ofrece declarar la inexistencia o validez de un Certificado de Inafectabilidad expedido sobre una superficie comprendida dentro de un terreno que originalmente fue comunal y cuya posesión y disfrute se encuentra amparada por una Resolución Presidencial ya sea de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales o de Conflicto por límites. Sin embargo para poder resolver en cada caso, habrá que determinar fundamentalmente la posesión de la superficie amparada con el Certificado de Inafectabilidad si tal superficie, se encuentra y se ha encontrado en poder de un particular el Certificado debe reconocerse como válido puesto que la Titulación y Confirmación de los Terrenos Comunales se refiere única y exclusivamente a los que ha venido poseyendo el pueblo desde tiempo inmemorial y tampoco la Resolución Confirmatoria tiene efectos restitutorios de tal modo que aún cuando la superficie total confirmada sufrá alteraciones habrá que respetar las propiedades privadas que por medios lícitos han venido ocupando particulares que pueden o no tener relación con los comuneros. Por el contrario si con el Certificado de Inafectabilidad Agrícola y-

Ganadera se pretende despojar a las Comunidades de parte de los terrenos cuya posesión tienen y han tenido, el Certificado de Inafectabilidad resulta inexistente y la Comunidad tiene derecho a que se le sostenga en la posesión de la superficie indebidamente declarada inafectable. En estos casos, como en los ejidales, la inexistencia se deriva de la falta de objeto en el Certificado de Inafectabilidad expedido.

D.- Por amparar una Pequeña Propiedad cuyo propietario no cumple con los fines señalados.

El artículo 7o. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera expresamente determina que "Es Inafectabilidad Ganadera la que se refiere a tierras de agostadero o monte bajo no susceptibles de cultivo, dedicadas a la cría y engorda de ganado y que corresponden a la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos". El artículo 42 determina que: "Las Inafectabilidades para las pequeñas propiedades ganaderas a que se refiere el artículo 7o. de este Reglamento, se otorgarán a los predios que estén dedicados a la producción, crianza, engorda de cualquiera o cualesquiera de las clases de ganado que a continuación se menciona, o de ambas: - a).- Ganado mayor de las especies bovina o equina, comprendiendo en esta última la asnal y la mular; b).- Ganado menor, de las especies ovina, caprina y porcina. Pero además el artículo 43 en el inciso a), determina claramente que para que se expida un Certificado de Inafectabilidad Ganadera es requisito indispensable que "Las tierras estén destinadas preferentemente a la ganadería" (6)

(6) Artículos 7o. 42 y 43 del Reglamento de Inafectabilidad -- Agrícola y Ganadera.

Existen Certificados de Inafectabilidad Ganadera permanente que amparan una superficie considerada como pequeña propiedad ganadera, pero cuyo propietario no cumple con los fines legales señalados por la Ley, por ejemplo: Un Certificado de Inafectabilidad Ganadera Permanente expedido a un particular que en el momento de la expedición del Decreto demostró a satisfacción del Departamento Agrario haber cumplido con todos los requisitos legales necesarios para obtenerlo. En dicho Acuerdo Presidencial se manifestó claramente lo siguiente: "Queda obligado el beneficiario a mantener la negociación destinada al aprovechamiento económico, cría, reproducción y explotación adecuada de ganado; a mejorar por los medios a su alcance, los pastos, aguajes, alumbramientos de agua, etc., a fin de que en todo tiempo esté garantizada la alimentación de dicho ganado y a cumplir las demás disposiciones que la afecten, en la inteligencia de que al no hacerlo así, la superficie que ahora se declare inafectable quedará sujeta a la aplicación de las Leyes Agrarias, hasta ser reducida al límite que como propiedad inafectable señala el artículo 104 del Código Agrario vigente". Posteriormente el propietario vende estos terrenos a otras personas, haciéndoles saber a los compradores en el contrato de compra-venta que deberían cumplir con los requisitos y condiciones de la Inafectabilidad Ganadera; pero es el caso de que los actuales compradores en ningún momento cumplen con dichos requisitos y condiciones, sino que por el contrario, al verse mejoradas sus tierras por obras de riego efectuadas por la Secretaría de Recursos Hidráulicos, los actuales compradores utilizan toda la superficie declarada inafectable para el fomento de la ganadería, exclusivamente para fines agrícolas sembrándola de maíz, arroz, etc.

Ahora bien, ¿Este Certificado de Inafectabilidad tiene validez y por tanto debe de respetarse para los efectos de accio-

nes agrarias?

Puesto que tanto el propietario inicial, como los nuevos propietarios no han cumplido con las obligaciones señaladas en el Acuerdo Presidencial de Inafectabilidad Ganadera, en virtud de que el predio declarado inafectable no se dedica a la explotación ganadera, sino a la explotación agrícola, este Certificado de Inafectabilidad no tiene validez en Materia Agraria y debe de reducirse la superficie declarada inafectable como ganadera, al límite que como propiedad agrícola señala el artículo 104 del Código Agrario en vigor, ya que de lo contrario se perjudican, no sólo los intereses de los campesinos que tienen derecho a que se les dote con esas -- tierras de conformidad con el artículo 27 Constitucional sino que -- por otra parte, el hecho de pretender dividir la negociación en -- varias partes como se ha hecho desde el punto de vista civil en -- este caso, constituye una maniobra tendiente a hacer nugatorios -- los derechos de los poblados.

En este caso, es procedente que los campesinos promuevan la "Nulidad Relativa" del Certificado de Inafectabilidad Ganadero -- ya que no se ha cumplido con los requisitos del Acuerdo Presiden -- cial, mismo que se encuentra condicionado, y de seguir vigente di -- cho Certificado, trae como consecuencia la violación a la Constitu -- ción y a las Leyes Agrarias, en perjuicio de los propios campesi -- nos.

El asunto de la nulidad relativa y el ajustar el Certifi -- cado de Inafectabilidad Ganadera a las disposiciones contenidas en el artículo 104, aparentemente no presenta dificultad ya que en el propio Acuerdo Presidencial se establece la condición que sirvió -- de base para expedirlo; sin embargo defectos de elaboración del -- Código, omisiones quizá involuntarias, quizá deliberadas no han -- permitido que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización -- actue en estos casos con la Justicia que debe prevalecer. No exis --

te procedimiento legal para hacer efectiva la condición impuesta en el Acuerdo y consiguientemente en caso de proceder de oficio, se violan las garantías consignadas en los artículos 14 y 16 -- Constitucionales.

E.- Por amparar una Pequeña Propiedad simulada.

El problema que presento en este inciso, es el de la simulación de la pequeña propiedad, por medio del cual el latifundista elude la Ley Agraria.

La Simulación "Es un acuerdo de las partes para extender una manifestación de voluntad distinta a la intención verdadera de las mismas, con objeto de engañar a terceros." (7)

Frecuentemente la simulación trata de evitar una sanción jurídica en la que se hubiere incurrido si el acto hubiese tenido su forma verdadera, o sea que se trata de escapar a ella ocultándolo.

Como la Constitución establece el fraccionamiento de los latifundios y obliga al latifundista a fraccionar las grandes superficies o las que resulten excedentes y fuera de los límites que señala como inafectables, ya que como lo he dicho el propietario tiene derecho a 100-00-00 hectáreas de riego o sus equivalentes; con esto tiene una obligación y a la vez un derecho subjetivo para llevar a cabo divisiones y fraccionamientos y por ello en la práctica se presentan muchos casos como éste:

Un propietario tiene un terreno de 300-00-00 hectáreas de riego, reserva para sí de 100-00-00 hectáreas de riego o hume-

(7) La Simulación en General y en Materia Agraria., Héctor Virgilio Flores Dávila., Tesis 1962.

dad de primera y fracciona con anterioridad a la solicitud de un núcleo de población entre otros dos que generalmente son sus propios hijos, hermanos compadres, 100-00-00 hectáreas a cada uno de ellos, para librar sus propiedades de ser afectadas por un núcleo solicitante y con la contra-declaración o manifestación particular entre ellos en el sentido de que renuncien a los derechos adquiridos sobre los terrenos vendidos, dada la ascendencia que tiene sobre los compradores mismos; o sea que él es el que explota las tres fracciones.

Formalmente los tres se encuentran dentro de lo permisible por la norma jurídica e inclusive pueden pedir la protección Constitucional que se dá a la pequeña propiedad y por lo tanto nos encontramos que aunque el fraccionamiento es simulado, está al amparo de la Ley y con esto los propietarios aparentesolicitan la declaratoria de inafectabilidad y la expedición de los Certificados de Inafectabilidad que protegen a cada una de esas supuestas pequeñas propiedades.

El artículo 64 del Código Agrario en su Fracción IV determina:

La división y el fraccionamiento de predios afectables se sujetarán, por cuanto toca a la Materia Agraria a las siguientes reglas:

IV.- "Cuando no haya deslinde o señalamiento efectivo sobre el terreno, o cuando las señales divisorias se hayan colocado después de la fecha de la publicación de la solicitud, se considerarán esos hechos como indicios de la simulación; pero para declarar la nulidad será preciso que se demuestre la existencia de una concentración del provecho, o una acumulación de los beneficios, provenientes de la explotación de las diversas

fracciones, en favor de una sola persona."

Este artículo en su Párrafo final nos dice: "La simulación deberá comprobarse en forma plena, oyendo a todos los interesados y a los solicitantes de ejidos, y recabando pruebas - - en las diversas Oficinas Públicas y en los Centros Comerciales, - y obteniendo todos los datos necesarios para concluir en forma - fehaciente sobre la existencia de la simulación. Esta regla se - aplicará siempre que se plantee una cuestión relativa a la simu- lación de división o de fraccionamiento."

No obstante la disposición citada, en la práctica, con- tinúa la dificultad de obtener esa prueba fehaciente, por lo cual, subsisten hasta la fecha multitud de fraccionamientos, en que ca- da fracción considerada como pequeña propiedad, ha llegado a obte- ner su Certificado de Inafectabilidad, sin tener en cuenta que ta- les porciones así como su usufructo siguen perteneciendo a un só- lo propietario, que en este caso es el primitivo.

Sin embargo al igual que en el caso anterior no exis- te procedimiento que permita la aplicación de la Fracción IV del artículo 64 del Código Agrario en vigor, y por consiguiente la -- actuación de oficio por parte de las Autoridades Agrarias acarrea la violación de los artículos 14 y 16 Constitucionales. Para este caso particular y más que en ningún otro se necesita una reglamen- tación por parte del Ejecutivo que permita cumplir con las forma- lidades del procedimiento señalado además del derecho de audien- cia las condiciones que deban exigirse para que se determine la - simulación por medios fehacientes sin lo cual dentro de un terre - no de legalidad no podrán hacerse desaparecer estos actos de si - mulación que han traído como consecuencia la subsistencia del - - latifundio en perjuicio de los intereses ejidales.

No debe tolerarse por ningún concepto que el Certificado de Inafectabilidad sirva para crear o conservar latifundios al margen de la Constitución y en estos casos se justifica su nulidad, lo cual no vendría a ser, el desconocimiento de una pequeña propiedad, sino el reconocimiento de que la inafectabilidad decretada no había sido correcta, porque los titulares -- habían defraudado al Estado al pretender que se declarara inafectable el latifundio. Ahí donde el primitivo propietario haya cometido el delito de fraude en perjuicio de terceros (los solicitantes de tierra) y pretenda conservar ese fraude con varios documentos de inafectabilidad, tales documentos están viciados en su origen por provenir de un acto delictuoso. Lo mismo ocurre en los nuevos latifundios creados bajo el amparo de la palabra "Inafectabilidad". Pero la nulidad de los Certificados de Inafectabilidad no debe fundarse en la fracción I del artículo 64 del Código Agrario, sí no en la fracción IV que prevé la concentración del provecho, o la acumulación de beneficios provenientes de las diversas fracciones, en favor de una sola persona.

Atacar la simulación, la concentración del provecho de las distintas fracciones simuladas que generalmente acarrea el cacicazgo y la explotación inicua de campesinos es y será el deber de todo Gobierno emanado de la Revolución. La fracción IV del artículo 64 del Código Agrario, cerró las puertas para los derechos de los campesinos, porque son tantos los requisitos que exige que es muy difícil comprobar la simulación. Pero existiendo reglas para su comprobación, nada impide que se reglamente esta fracción estableciendo con toda precisión el procedimiento a seguir y los plazos que haya que señalar para oír a los interesados de conformidad con lo establecido por el artículo 14- - Constitucional. Sí el C. Presidente de la República tiene facultades para proveer al exacto cumplimiento de los preceptos con-

tenidos en el Código, dictando los Reglamentos, Circulares y demás disposiciones, así como resolver las dudas que se susciten en la aplicación del mismo conforme a lo dispuesto en los artículos 361 y 362, la aplicación de la fracción IV del artículo 64, debe ser interpretada por el Ejecutivo, mediante un Reglamento que precise cuales son las circunstancias y las condiciones que tal artículo requiere para su debido cumplimiento. Reglamentar esta fracción creando un procedimiento en el que se oiga a los interesados en defensa de sus latifundios y que permita dictar una Resolución que determine la simulación o nó del fraccionamiento, traería como consecuencia lógica la nulificación de los Certificados de Inafectabilidad que fueron usados como medio para cometer un fraude en perjuicio de los campesinos y en contra de los Mandamientos Constitucionales.

Una vez demostrada por la Autoridad la simulación del fraccionamiento y la existencia de la concentración del provecho, el Certificado de Inafectabilidad queda afectado de nulidad ya que es un principio de derecho que lo accesorio siga la suerte de lo principal. Se nulificarán los Certificados de Inafectabilidad que fueron instrumento del fraude, pero los demás titulares no tendrán incertidumbre ni zozobra; el fraccionamiento de los latifundios ordenado por la Constitución, se llevará a cabo en su última etapa de supervivencia, sin que los documentos expedidos impidan el cumplimiento de la Ley.

Ahora bien, ¿ Qué clase de nulidad engrendran estos Certificados de Inafectabilidad?.

Considero que estos Certificados de Inafectabilidad deben estar sancionados con "Nulidad Absoluta", en virtud de que se han expedido violando lo establecido por una Ley de inte

rés público como lo es la Constitución y el Código Agrario, puesto que están amparando latifundios simulados, aparentemente fraccionados, causando con ello perjuicio a los ejidatarios con derechos, quienes pueden solicitar la nulidad en cualquier momento, ya que ésta acción es imprescriptible, en virtud de que el transcurso del tiempo, no puede hacer que un principio de orden público desaparezca; estos Certificados no pueden convalidarse por -- confirmación, es decir, que la ratificación expresa o tácita del autor o autores del acto violatorio de una Ley de orden público, no puede darles validez.

F.- Por acumulación de Predios con Certificados de --- Inafectabilidad en una sola persona que excedan de la Pequeña Propiedad.

Sucede con frecuencia por error, por mala fé o por ignorancia de la Ley que un propietario sobrepase la superficie que como inafectable señala la Ley y que las diversas propiedades acumuladas a su favor gocen cada una de ellas de Certificados de -- Inafectabilidad. Tomando en cuenta las ideas que sobre nulidad -- e inexistencia hemos apuntado, ¿ En qué categoría podemos catalogar a estos Certificados ? ¿Cuál es el procedimiento a seguir -- para que desaparezca esta situación ilegal ? Desde luego están -- afectados de nulidad absoluta, en virtud de que con los mismos se están violando leyes de interés público, ya que por estar acumulando en una sola, todas las propiedades, están amparando más de la -- superficie que como pequeña propiedad permite la Ley, al mismo -- tiempo que se violan intereses de terceros amparados con Leyes de orden público.

Respecto al procedimiento para declarar la nulidad hay que tomar en cuenta la protección que la Ley concede al pe- -

queño propietario y el derecho que tiene para señalar la ubicación de su pequeña propiedad. En este caso también es importante la concurrencia del propietario para que puedan legalmente nulificarse todos o algunos de los Certificados y expedirse en su caso uno nuevo que ampare la auténtica pequeña propiedad.

G.- Por Fraccionamientos indebidos en Concesiones aún no vencidas.

El artículo 80. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera determina que se denominará concesión de Inafectabilidad Ganadera la que se otorgue por 25 años por Decreto Presidencial sobre superficies de terrenos de agostadero o monte bajo cuya extensión sea mayor de la que permita el sostenimiento de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor."

Por necesidades de carácter económico nacional, fué indispensable que el Gobierno Federal concediera concesiones de inafectabilidad ganadera por 25 años, sobre superficies que en el momento de la solicitud de la concesión eran afectables para constitución de ejidos o para creación de Nuevos Centros de Población Ejidal. Por la misma naturaleza de la concesión, el terreno amparado con el Decreto, estaba a disposición de la Nación para cubrir necesidades agrarias al vencerse el plazo para el cual se concedieron, quedando al final de cuentas en poder del propietario solamente su pequeña propiedad. Al mismo tiempo, que se protegía el desarrollo de la ganadería manteniendo materialmente una explotación de gran importancia para el País, el propietario se comprometía a mantener durante el lapso de tiempo por el cual se le concedía la concesión, la unidad de la propiedad sobre las tierras y sobre los llenos. Pero es notorio que en

muchos casos. los propietarios beneficiados con tales decretos - faltando a la buena fé que se depositó en ellos y en abierta pugna con la Constitución Federal, han venido fraccionando sus tierras pretendiendo sostener supuestos derechos en favor de terceras personas ocasionando con esto que al vencerse las concesiones, los fraccionamientos operados sobre las superficies concesionadas tengan una apariencia legal que entorpece la marcha de la Reforma Agraria en su aspecto de repartición de tierras, - -- creando no sólo descontento entre los campesinos que durante 25-años, han estado esperando que el Estado cubriera sus necesidades sobre las tierras concesionadas, sino que, en la forma aparente en que se presentan tales fraccionamientos, quieren evitar afectaciones agrarias sobre los excedentes de la pequeña propiedad. La situación provocada con tales maniobras es grave, porque en muchos casos resulta lo que se ha dado en llamar "Latifundio-Familiar", en el cual el primitivo propietario, en connivencia con familiares o amigos, pretende burlar la Ley agraria colocando el predio con la falsa apariencia de un fraccionamiento legal.

La falta de responsabilidad de los propietarios y la claridad de la maniobra se han hecho palpables al encontrarse en el presente régimen con que las superficies que deberían pasar a poder del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para satisfacer necesidades agrarias, se encuentran fraccionadas y en muchos casos las fracciones amparadas por Certificados de Inafectabilidad obtenidos en forma dolosa y subrepticia, sorprendiendo a las Autoridades al ocultarles la existencia de la concesión.

Desde los comienzos de la lucha agraria, los latifundistas estuvieron agotando todos los recursos que estaban a su alcance para seguir disfrutando de superficies que la Ley ordena

ba fraccionar llegando su influencia hasta no permitir el cumplimiento de la fracción XVIII del artículo 27 Constitucional, haciendo a un lado los principios que orientaron y siguen orientando a la Revolución Mexicana y pretendiendo continuar con una explotación descartada por la Constitución, que perjudica a los intereses nacionales y es fuente de explotación y de burla para grupos considerables de campesinos que aún esperan la acción --drástica del Estado para poder obtener una mejoría en su nivel de vida, mediante la desaparición del latifundio.

Estas maniobras no sólo han entorpecido el total desarrollo de la primera fase de la Reforma Agraria que consiste en el reparto de la mayor superficie de tierra disponible para cubrir el mayor número de necesidades de campesinos mexicanos, sino que en la actualidad constituye un verdadero delito en contra de los intereses nacionales y en particular una burla para la administración pública y para las necesidades de los campesinos que necesitan tierra para poder subsistir por ser el único medio de vida con que cuentan. Por consiguiente una vez terminado el acto Administrativo Concesión, las tierras excedentes a la pequeña propiedad deben ser adjudicadas por cualquiera de --los procedimientos agrarios a los campesinos que las soliciten, sin importar que en una forma fraudulenta se pretenda desvirtuar la naturaleza de los terrenos, afectos desde un principio a la satisfacción de necesidades agrarias.

Existen fundamentalmente dos situaciones perfectamente definidas: La del propietario de una negociación ganadera --que solicita Decreto Concesión de Inafectabilidad temporal para el desarrollo de su ganadería y que al ver que la Concesión se termina procura por todos los medios a su alcance continuar en la situación inconstitucional en que se encontraba. El fraccio-

namiento del predio constituye el último esfuerzo para hacer valer el latifundio, simulando ventas o para salvar el total de las tierras, sorprendiendo a los compradores que en algunos casos son de buena fé. Pero inicialmente no existió dolo ni falsas declaraciones al solicitar el Decreto Concesión y el asunto es humanamente explicable y los nuevos adquirientes tendrán derecho a reclamar del propietario, las cantidades que hayan pagado y los perjuicios que hayan sufrido en sus intereses con motivo de operaciones que no producen efectos jurídicos por encontrarse la superficie concesionada desde un principio, sujeta a la materia agraria. En la segunda situación, el propietario de una superficie afectable, constituida por terrenos de labor realiza maniobras tendientes a sorprender a las Autoridades y obtiene ilicitamente documentos que en forma artificiosa amparan extensiones que deben entregarse a los núcleos de población. Cuando se demuestre que esto ha ocurrido, cuando deliberadamente el fraccionador haya mentido sobre la calidad de las tierras ejecutando actos que hicieron incurrir en error al Estado y desde un principio se pretendieron nulificar los derechos de los campesinos, la intervención de la Autoridad debe ser más enérgica, llegándose hasta la consignación de los que engañando al Estado y lesionando derechos de tercero, violaron una Ley de interés público obteniendo un lucro indebido con tales procedimientos. Estas operaciones que hasta hoy han permanecido al margen de los principios jurídicos generales, deben estudiarse con mayor amplitud que la que proporciona la aplicación exclusiva del Código Agrario ya que es principio de nuestra Legislación el de que la buena fe debe preponderar en las relaciones entre particulares y para sostener este principio es necesario que la Ley sea fielmente cumplida y no burlada, con grave perjuicio al fisco, a la Sociedad o a los derechos de tercero.

Ni siquiera puede pensarse que una vez terminado el --

plazo para el cual se concedió la Concesión, el propietario pudiera llevar a cabo operaciones de división de la finca concedida ya que desde el momento en que se estableció la relación jurídica entre el Estado y el Particular, el excedente de la superficie que como pequeña propiedad inafectable permanente debe corresponder al propietario, está destinado desde un principio a la satisfacción de necesidades agrarias y si por circunstancias de fuerza mayor no se toma inmediatamente dicha superficie es porque se entiende prorrogada tácitamente la obligación de las partes, por lo que ni en estos casos puede alegarse que el fraccionamiento sea legal.

En estas condiciones, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, debe disponer de las tierras excedentes sin tomar en consideración las operaciones que en forma ilegal el propietario haya realizado y que en muchos casos han traído como consecuencia la expedición de Certificados de Inafectabilidad Agrícolas o Ganaderos, afectados de nulidad absoluta puesto que son consecuencia del acto simulados. La interpretación jurídica de la situación creada se sale de los moldes del Código Agrario para colocarse dentro de los principios generales del derecho. En muchos casos, la intervención del Departamento no sólo debe circunscribirse a la nulidad de las operaciones, y de los Certificados de Inafectabilidad expedidos como consecuencia, sino que con base en las maniobras fraudulentas efectuadas, debe hacer la consignación correspondiente de los hechos al Ministerio Público Federal para que intervenga de acuerdo con sus atribuciones y consigne a la Autoridad Judicial a los responsables de la Comisión de hechos delictuosos que han perjudicado los intereses de los campesinos y burlado la buena fé del Gobierno Federal.

Considero que los Certificados de Inafectabilidad expe

didos para cada una de las porciones de tierra fraccionada, cuyos predios provienen de un fraccionamiento que el Titular de un Decreto Concesión por 25 años, realizó aún antes del vencimiento de la Concesión, con el objeto de eludir la Ley Agraria, en detrimento de los núcleos de población con derecho a esas tierras, ya que los predios amparados por Decreto Concesión, son afectables a su vencimiento, respetándose únicamente la pequeña propiedad a que tiene derecho el titular del mismo, son nulos, pues están viciados desde su origen ya que precisamente una de las causas de derogación de los Decretos Concesión de acuerdo con el artículo 77 fracción IV del Reglamento es: "Cuando cambie el régimen de la propiedad del predio motivo de la Concesión destruyéndose la unidad de la explotación." Por lo que en esta situación los Certificados de Inafectabilidad expedidos a los diferentes predios fraccionados tienen una existencia imperfecta y deben de estar sancionados con la "Nulidad Absoluta", en virtud de que con la expedición de los mismos se está violando una Ley de orden público en perjuicio de terceros que en este caso son los núcleos de población.

Sin embargo existen dos teorías al respecto que es preciso analizar: En la primera de ellas se sostiene que el propietario que goza de un Decreto Concesión de Inafectabilidad Ganadera por 25 años, no es más que un latifundista y por consiguiente el fraccionamiento de su predio está sujeto a las disposiciones de la Ley Agraria fundamentalmente por lo que se refiere a la fracción I del artículo 64 del Código Agrario en vigor, que determina: Que no producirán efectos los realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de una solicitud ejidal. Por consiguiente no existiendo solicitudes ejidales publicadas, el fraccionamiento debe considerarse legal y los Certificados de Inafectabilidad expedidos deben considerarse con plena validez como lo serían los provenientes del fraccionamiento de un lati-

fundio cuando no existen necesidades agrarias que satisfacer. -

La Segunda Tesis sostiene que el Decreto Concesión de Inafectabilidad constituye un pacto entre el Estado y el propietario en virtud del cual terrenos en un principio afectables permanecen durante cierto tiempo en poder del propietario en beneficio de la producción ganadera nacional. Pero una vez vencido el término el propietario sólo tiene derecho a señalar su pequeña propiedad entregando el resto al Gobierno que le otorgó la concesión para que éste a su vez satisfaga necesidades agrarias mediante los procedimientos establecidos por la Ley. Este derecho de localización de la propiedad inafectable, lo tiene el propietario también durante todo el tiempo que dure la Concesión y en este caso puede disponer de su propiedad inafectable como mejor le parezca, fraccionándola o transmitiéndola por medio de ella a un tercero. Pero respecto a los excedentes de la pequeña propiedad carece de derecho de fraccionarlos por estar de por medio el compromiso con el Gobierno que le otorgó la Concesión temporal de ser latifundista. Los Certificados de Inafectabilidad expedidos a los fraccionistas, son nulos de pleno derecho, porque el objeto sobre el cual se concedieron está fuera del comercio.

Estoy de acuerdo con el segundo criterio ya que en Materia de Decretos Concesión de Inafectabilidad Ganadera la superficie afectable debe destinarse a cubrir necesidades agrarias y no estar sujeta a la fecha de la publicación de la solicitud de un poblado, como si se tratara de un latifundio común y corriente que puede fraccionarse siempre que no existan fechas de publicación de solicitudes anteriores al fraccionamiento. Si se optara por el primer criterio se tendría que reconocer validez a todos los fraccionamientos realizados con anterioridad a la fe

cha de la publicación de una solicitud ejidal reconociendo en el fondo válidez a las maniobras tendientes a eludir la aplicación de las Leyes Agrarias.

Por último, en mi concepto no debe reconocerse válidez para los efectos de las acciones agrarias ejercitadas por los núcleos de población ejidal, a las operaciones de fraccionamiento-realizadas sobre superficies excedentes de la pequeña propiedad-que correspondan a predios que cuenten o hayan contado con Decreto Concesión de Inafectabilidad Ganadera temporal, por considerar que tales operaciones adolecen de nulidad absoluta, por estar basadas en actos que pretenden eludir la aplicación de las Leyes Agrarias y por violar el compromiso que los propietarios adquirieron con el Gobierno, al solicitar la Concesión respectiva. No importa que las fracciones tengan Certificado de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera ya que tales Certificados, basados en un acto nulo y hasta delictuoso no pueden tampoco producir efectos jurídicos en contra de los derechos de los campesinos --solicitantes.

C A P I T U L O V

Sugerencias para adicionar y modificar los preceptos relativos para evitar la expedición de Certificados de Inafectabilidad viciados de nulidad.

C A P I T U L O V.

Sugerencias para adicionar y modificar los preceptos relativos para evitar la expedición de Certificados de Inafectabilidad viciados de nulidad.

En Derecho Agrario, la expedición de Certificados de Inafectabilidad viciados, de nulidad, no sólomente perjudica a los particulares, a la clase campesina, sino que al expedirse se viola una Ley de interes público, lesionando con ello la economía nacional, por lo que es necesario proteger por una parte los derechos de la clase campesina y por otra, evitar que sean violadas leyes prohibitivas de interés público, como lo es la Constitución, el Código Agrario y el Reglamento de Inafectabilidad, puesto que frente a los intereses de los particulares, están los del Estado, que no puede tolerar la violación de sus propias leyes, vigilando que el orden público conserve su estabilidad y porque ningún particular pueda intentar su alteración contraviniendo los intereses del propio Estado.

Ahora bien, ni la Constitución, ni el Código Agrario, ni el mismo Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, previenen absolutamente nada en relación a la nulidad de los Certificados de Inafectabilidad, ni tampoco previenen quién puede impugnar la nulidad de los acuerdos de inafectabilidad cuando están viciados de nulidad, ante que autoridades debe ventilarse el procedimiento, ni si existe acción, ni cual deberá ser el procedimiento, ni que autoridad pronunciará la sentencia.

En caso de que sea la misma Autoridad Agraria la que nulifique el Acuerdo de Inafectabilidad, o la que se lo proponga al C. Presidente de la República, como máxima Autoridad Agraria, esta-

ría sobrepasando sus atribuciones creando normas y procedimientos, sin tener facultades delegadas por el Poder Legislativo y con la posibilidad de crear problemas no sólo legales, sino otros de consecuencias políticas.

Si la nulidad debe declararla otra Autoridad distinta a la Agraria, procede en mi concepto el control del acto administrativo por la vía judicial y será entonces la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que en última instancia conozca del caso y declare la validez o la nulidad de los Certificados de Inafectabilidad viciados; pero en este caso tampoco hay disposición expresa para acogerse a ésta solución.

En mi opinión, se debe plantear este problema al Señor Presidente de la República, para que haciendo uso de las facultades que le otorgan los artículos 71 fracción I y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considere la conveniencia de que se expida un Ordenamiento Legal que prevea los casos, adicionando para ello tanto el Código Agrario, como el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera y se permita de esta manera la defensa de los intereses sociales frente a los particulares y el cumplimiento de las finalidades del artículo 27 Constitucional consagradas por el pueblo mismo en función de razones históricas.

Las causas por las que se expiden Certificados de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera viciados, se deben a que tanto el Código Agrario como el Reglamento de Inafectabilidad adolecen de bases legales necesarias para reglamentar la expedición de los mismos o sea que tienen imprevisiones y lagunas, trayendo como consecuencia la expedición de Certificados de Inafectabilidad que amparan superficies mayores de la inafectable porque se partió de una falsa clasificación de las tierras o bien que amparan terrenos ejidales -

o comunales, o que amparan superficies en fraccionamientos simulados, en perjuicio de los campesinos, como se demostró con los ejemplos expuestos en el Capítulo anterior.

Una Reforma al Reglamento de Inafectabilidad, creando un procedimiento para nulificar un Certificado de Inafectabilidad Agrícola o Ganadera viciado, no encuentra apoyo en el Código Agrario ya que, como asevera el maestro Mendieta y Núñez, "No hay disposiciones aplicables a estos casos, sino antes bien la barrera infranqueable del artículo 33, que impide al Presidente de la República modificar sus propias resoluciones definitivas, resultando así que la situación tiende a agravarse, cuando hay dos Resoluciones Presidenciales contradictorias, o cuando se advierten errores en la expedición de los Certificados de Inafectabilidad, ya que sólo obrando al margen de las normas legales, arbitrariamente, se puede solucionar el conflicto; pero no hay nada peor para un régimen de derecho que violar el derecho." (1)

Asimismo el citado artículo 33, declara en su fracción V, inmodificable la resolución de reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, de acuerdo con el Código y es regla de derecho, que así como la Ley no puede ir más allá en contra de la Constitución, tampoco el Reglamento puede contrariar la Ley de que procede.

Una Reforma Legislativa al Código Agrario, cambiando la redacción de la fracción V del artículo 33 para que quedará con su verdadero sentido, sería aconsejable, sustituyendo su actual redacción por la de "De reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable conforme al artículo 105 de este Código"; porque con ella se constituye la pequeña propiedad y los excedentes se destinan --

(1) Lucio Mendieta y Núñez.; " Política Agraria "., Pág. 234.

a cubrir necesidades agrarias. Pero por otra parte para tener base legal para la modificación del Reglamento, es necesario adicionar el artículo 294 con un párrafo que diga: "La nulidad de los Acuerdos de Inafectabilidad y de los Certificados correspondientes, así como la reducción de la superficie que amparen los mismos, se tramitará de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que se expidan."

Así mismo, para evitar la expedición de los Certificados de Inafectabilidad viciados, es indispensable que los procedimientos para la expedición de los mismos se modifique en tal forma que no se perjudiquen los legítimos derechos de los auténticos pequeños propietarios o de los ejidatarios. En otras palabras, deben tomarse las precauciones necesarias para que no se expidan Certificados de Inafectabilidad a quienes no llenen los requisitos señalados por la Ley, proponiendo para ello como requisito indispensable para la tramitación de los Certificados de Inafectabilidad, "La -- opinión de los Gobernadores y de los campesinos colindantes o cercanos a las propiedades para las que se solicita la expedición del Certificado de Inafectabilidad, así como una inspección minuciosa hecha por técnicos del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, para comprobar en el terreno las calidades y las superficies y tener la seguridad de que no se rebasan los límites de la auténtica propiedad inafectable, o sea que no bastan los datos, planos e informes que rinda el interesado para resolver la localización -- ya que éste puede presentar las cosas desde el exclusivo punto de vista de su interés particular."

En relación a lo anterior propongo la supresión del Pe último Párrafo del artículo 294, del Código Agrario en vigor, sustituyéndola por la siguiente redacción: "La solicitud se presentará ante el Delegado Agrario correspondiente, quién requerirá las pruebas conducentes así como la opinión de los Gobernadores y de los --

campesinos que pudieran encontrarse dentro del radio legal de 7 ki lómetros de la propiedad para la que se solicita la expedición del Certificado de Inafectabilidad. Igualmente ordenará la práctica de las diligencias topográficas y de clasificación de tierras, nece - sarias para determinar la superficie inafectable y remitirá el ex - pediente a la Dirección correspondiente del Departamento Agrario, - la que a su vez lo someterá a consideración del Cuerpo Consultivo - Agrario en atención a lo dispuesto en la fracción I del artículo - 36 del Código Agrario. El dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario - se someterá a la consideración del C. Presidente de la República - para la expedición del Certificado correspondiente, quedando vigen - te el último Párrafo del citado artículo que dice: "Este deberá -- inscribirse en el Registro Agrario Nacional y publicarse en el Di - rio Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Enti - dad correspondiente."

Colocada en este terreno la Tesis se otorgaría en for - ma quizá inconveniente por el tiempo que tuviera que dedicarse a - las Reformas y adiciones de las disposiciones legales que pudieran señalar el procedimiento a seguir para las declaratorias de inexis - tencia, y nulidad de los Certificados de Inafectabilidad Agrícola - o Ganadera. Además el punto final de la misma habla de Reformas -- tendientes a evitar que en lo sucesivo se cometan errores que re - dundan no sólo en perjuicio de las partes interesadas sino de la - tranquilidad que debe prevalecer en el campo. Debido a éstos erro - res que se han cometido constantemente la voz pública señala una - falta de estabilidad en la titulación de la tierra y una agitación permanente en el campo que no permite el desarrollo en general de - la agricultura mexicana.

Los problemas existentes al igual que el agua que bus - ca su nivel, se han ido resolviendo paulatinamente aplicando criterios

de equidad contando fundamentalmente con el acuerdo de las partes en conflicto, es decir, llevando al problema la tranquilidad y permitiendo que cada una de las partes pueda continuar el ritmo de la producción agrícola cuyo incremento constituye el problema básico del desarrollo nacional.

Por eso me parece que al pretender modificar las situaciones jurídicas existentes, podría acarrear como consecuencia nuevas agitaciones en el campo y considero que es preferible legislar hacia el futuro tomando como base fundamental el derecho de audiencia consagrado en todas legislaciones del mundo como el que mayores garantías presenta para la estabilidad de los derechos de los particulares. Así como en el juicio agrario se notifica a los propietarios para que concurran a presentar las pruebas y alegatos que a sus derechos convengan, en el procedimiento administrativo debe existir también notificación a los terceros, que pudieran resultar afectados con la expedición de un Certificado de Inafectabilidad Agrícola o Ganadero. Más que los Gobernadores de los Estados, cuya situación es fundamentalmente política, el oír la opinión de los núcleos de población que se encuentran en el radio legal de 7 kilómetros es indispensable ya que con la expedición del Certificado se crean derechos individuales que aparentemente la Ley ha tratado de proteger para omitir procedimientos tendientes a nulificarlos.

Las Resoluciones Presidenciales dictadas en favor de los pueblos, son inmodificables y a pesar de los procedimientos que en su contra se han esgrimido prevalecen, porque son el resultado de un postulado Constitucional y la procedencia o improcedencia del amparo en contra de dichas Resoluciones ha sido motivo de grandes controversias.

Del mismo modo que la Constitución dispone el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, como -

otro de sus postulados y sí se ha sostenido la inmodificabilidad de las Resoluciones Presidenciales, también debe sostenerse la modificabilidad de los acuerdos de inafectabilidad, ya dictados. Así como los derechos de los núcleos de población se ventilan con audiencia del afectado, los acuerdos de inafectabilidad deben ser también el resultado de un procedimiento Administrativo, en el cual se oiga a los terceros que en el caso son los núcleos de población colindantes o que se encuentren en posibilidad de afectar la totalidad o -- parte del predio cuya inafectabilidad se solicita. De esta manera -- tanto las Resoluciones, cuanto los Acuerdos estarán cumpliendo con los lineamientos marcados por la Constitución.

Vuelvo a insistir en que éste trabajo se limita al punto -- más importante sobre las nulidades e inexistencias de los Certificados de Inafectabilidad, analizando el aspecto jurídico de éstos actos Administrativos que por la falta de derecho de audiencia han -- creado conflictos en el campo. Que las ideas expuestas constituyen una guía para resolver éstos conflictos, tanto para las autoridades, como para los particulares afectados, pero no es conveniente un estudio de fondo sobre las modificaciones de tipo legal que puedan -- proponerse para resolver los conflictos ya creados y la conclusión de éste trabajo se dirige a proponer una pequeña reforma a los artículos del Código Agrario, que permitirá que en lo futuro se evite la expedición de Certificados de Inafectabilidad viciados.

Los argumentos analizados, las conclusiones obtenidas y la clasificación de estos Certificados de Inafectabilidad mal expedidos, son la pauta que deberá servir para resolver los conflictos, -- adecuando los casos particulares a las ideas expuestas, interviniendo para su resolución fundamentalmente las partes en conflicto y en forma subsidiaria el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y -- Colonización, con fundamento en lo dispuesto por la fracción III --

del artículo 35 del Código Agrario.

La solución que se tome podrá ser motivo de la interposición de un juicio de amparo cuando las partes interesadas no lleguen a un acuerdo y será la Suprema Autoridad Judicial del País, - la que determine en última instancia a quién corresponden los derechos en conflicto.

Por lo anterior creó haber dejado explicada en forma clara la finalidad de esta Tesis, así como su alcance, ya que entrar al estudio del procedimiento a seguir para resolver las nulidades de los Certificados de Inafectabilidad, sería motivo de otro trabajo - que como ya se expuso resultaría peligroso de caer en manos de gentes que viviendo de la agitación en el campo, tomen como pretexto para el desarrollo de su demagogia cualquier punto que les permita estar presionando a las Autoridades para dar la impresión de que - se colocan como protectores de los intereses de los campesinos.

No pretendo que las Reformas que se propusieron llegaran - a plasmar en disposiciones de tipo legislativo, porque bien es sabido del temor que se tiene a la modificación del Código Agrario. - Pero precisamente por eso las proposiciones que pudiera contener - esa nueva Tesis resultarían armas muy eficaces para quienes han -- visto en el problema agrario de México, la forma de explotar a las grandes mayorías de población en su propio provecho, ya sea para - enriquecerse a través de las cuotas que se cobran o para construir peidafios que los lleven a puestos políticos desde los cuales pue - dan dirigir mejor la realización de sus intereses personales.

CONCLUSIONES

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

1.- El régimen legal de la propiedad, explotación y tenencia de la tierra, en nuestro orden jurídico positivo, se estructura, en su totalidad, sobre la base de tres Instituciones consagradas en el texto del artículo 27 de la Constitución promulgada en 1917, que son: El Ejido, La Propiedad Comunal y La Pequeña Propiedad individual.

2.- Ni en la Colonia, ni en el México Independiente, existió la pequeña propiedad individual como fenómeno social y económicamente relevante. Al caer la Dictadura Porfirista, sólo había en México, por una parte, algunos centenares de latifundistas y por otra, una masa de millares de labriegos sin tierra, sujetos al misérrimo jornal y vinculados a la gran hacienda por el sistema de la tienda de raya.

3.- El Plan de Ayala sirvió de fundamento a la Ley del 6 de enero de 1915 que amplió y perfeccionó al anterior y que ésta contiene en esencia lo que posteriormente llegó a su consagración Constitucional, en el histórico Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, al quedar plasmado como Ley Suprema en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, que es donde se compendia la Materia Agraria; consignando categóricamente el concepto de La Propiedad como función social, a la vez que pugnó por el establecimiento de un sistema mixto, el individualista y el comunal así como el respeto absoluto a la pequeña propiedad y la abolición del latifundio disponiendo fraccionarlo.

4.- En nuestro régimen Constitucional Agrario la pequeña propiedad no está definida de acuerdo con un criterio fijo, ya que sólo se le está autorizando un criterio cualitativo y cuantitativo en cuanto a la extensión o a la superficie que debe considerarse como -

pequeña propiedad, en razón de su calidad, por lo que en Derecho -- Agrario Mexicano. "Es pequeña propiedad, lo que la Ley define como -- tal, lo que el legislador estima conveniente, lo que el Estado, quie re que sea".

5.- El respeto a la pequeña propiedad se establece en la -- fracción XV del artículo 27 Constitucional, no sólo por su exten -- sión, sino también por la función social que desempeña. Si no cum -- ple esa función el respeto no tiene razón de ser.

6.- La determinación de la superficie de la pequeña propie -- dad se hizo con un criterio legalista y antieconómico, no ajustándo -- se al planteamiento general que se señala en el Párrafo Tercero del artículo 27 Constitucional. Distribución equitativa de la riqueza -- pública no implica señalar una superficie arbitraria, sino el estu -- dio económico de las superficies que desde el punto de vista de la -- producción nacional deban corresponder a cada uno de los sujetos de -- derecho.

7.- Para determinar la superficie que deba corresponder a -- cada pequeño propietario, para que a la vez que satisfaga sus nece -- sidades se convierta en elemento productor dentro de la economía -- nacional, debe hacerse por zonas, en función de las condiciones es -- pecíficas del suelo, del clima y de la naturaleza de la tierra.

8.- La Fracción XIV del artículo 27 de nuestra Carta Magna -- establece en su Párrafo Tercero, que los propietarios agrícolas o -- ganaderos podrán solamente promover el juicio de amparo contra la -- privación o afectación agraria ilegal de sus tierras y aguas, cuan -- do posean el Certificado de Inafectabilidad. Este criterio lo ha -- sostenido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintas -- ejecutorias.

9.- El Certificado de Inafectabilidad es un documento público, expedido por las Autoridades Agrarias a un propietario o poseedor, certificando que un predio por su extensión, por su calidad de tierras o por su destino, no puede ser afectado por Dotaciones, Ampliaciones o Creación de Nuevos Centros de Población.

10.- El Certificado de Inafectabilidad de acuerdo con su naturaleza jurídica, es un documento que no engendra un derecho de propiedad, pero si un elemento de prueba, o medio de demostrar que un predio determinado ha satisfecho los requisitos Constitucionales para ser declarado como pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, la que será respetada por las Autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias.

11.- El Certificado de Inafectabilidad como Institución protectora de la pequeña propiedad constituye una garantía para protegerla y ampararla de una manera fehaciente, ya que aunque Constitucionalmente se garantiza, el Certificado de Inafectabilidad no crea un derecho nuevo, sino que consolida una situación legal existente, pues por medio de él la situación de derecho se cife a la de hecho.

12.- Por lo que se refiere a su valor jurídico, el Certificado de Inafectabilidad ampara el predio en relación con el propietario.

13.- En Materia Agraria no existe disposición expresa que nulifique o declare inexistentes los Certificados que adolecen de alguno o algunos de los requisitos esenciales de existencia o bien de válidez en determinados casos, por lo que propongo que se debe plantear este problema al C. Presidente de la República. para que haciendo uso de las facultades que le otorgan los artículos 71 - -

fracción I y 89 de la Constitución, considere la conveniencia de - que se expida un Ordenamiento Legal que prevea los casos, adicio - nando para ello tanto el Código Agrario, como el Reglamento de - - Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

14.- Las causas por las que se expiden Certificados de - - Inafectabilidad viciados, se deben a que tanto el Código Agrario, - como el Reglamento adolecen de bases legales necesarias para regla - mentar la expedición de los mismos o sea que tienen imprevisiones - y lagunas.

15.- Una Reforma al Reglamento de Inafectabilidad creando - un procedimiento para nulificar un Certificado de Inafectabilidad - Agrícola o Ganadero viciado, no encuentra apoyo legal en el Código Agrario, sino por el contrario existe la barrera infranqueable del artículo 33 que impide al Presidente de la República modificar sus propias Resoluciones definitivas, por lo que propongo una Reforma - Legislativa al Código Agrario, cambiando la redacción de la Frac - ción V del citado artículo 33, sustituyendo su actual redacción -- por la de: "De reconocimiento o ubicación de la propiedad inafecta - ble conforme al artículo 105 de éste Código".

16.- Para tener base legal para modificar el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, es necesario adicionar el artículo 294 del Código Agrario, con un Párrafo que diga: " La Nulidad de los Acuerdos de Inafectabilidad y de los Certificados co -- rrespondientes, así como la reducción de la superficie que amparen los mismos, se tramitará de acuerdo con las disposiciones reglamen - tarias que se expidan".

17.- Para evitar la expedición de los Certificados de Ina - fectabilidad viciados, es indispensable que los procedimientos pa -

La su expedición se modifiquen en tal forma que no se perjudiquen los legítimos derechos de los auténticos pequeños propietarios o de los ejidatarios. Proponiendo para ello, la supresión del penúltimo párrafo del artículo 294 del Código Agrario en vigor, sustituyéndola por la siguiente redacción: "La solicitud se presentará ante el Delegado Agrario correspondiente, quién requerirá las pruebas conducentes así como la opinión de los Gobernadores y de los campesinos que pudieran encontrarse dentro del radio legal de 7 kilómetros de la propiedad para la que se solicita la expedición del Certificado de Inafectabilidad. Igualmente ordenará la práctica de las diligencias topográficas y de clasificación de las tierras, -- necesarias para determinar la superficie inafectable y remitirá el expediente a la Dirección correspondiente del Departamento Agrario, la que a su vez lo someterá a consideración del Cuerpo Consultivo Agrario. El dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario se someterá a consideración del C. Presidente de la República". Quedando vigente el último párrafo del citado artículo que dice: " Este deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional y publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico de la Entidad correspondiente".

18.- La conclusión de éste trabajo se dirige a proponer -- una pequeña reforma a los artículos del Código Agrario, que permitirá que en lo futuro se evite la expedición de Certificados de -- Inafectabilidad viciados.

Finalmente sólo me resta solicitar la benevolencia de los Maestros que vayan a juzgar este trabajo.

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

- 1.- Lic. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. "El Problema Agrario de México".
- 2.- Lic. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. "El Sistema Agrario Constitucional".
- 3.- MIGUEL OTHON DE MENDIZABAL. "Las Clases Sociales en México".
- 4.- JESUS SILVA HERZOG. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria".
- 5.- PASTOR ROUAIX. "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917".
- 6.- MANUEL FABILA. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México".
- 7.- FOINGNET RENE. "Manual Elemental de Derecho Romano".
- 8.- Dra. MARTHA CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ. "El Derecho Agrario en México".
- 9.- Lic. EDUARDO GARCIA MAYNES. "Introducción al Estudio del Derecho".
- 10.-Lic. MANUEL HINOJOSA ORTIZ. "Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos". Comentado. 1960.
- 11.-Lic. RAFAEL ROJINA VILLEGAS. "Compendio de Derecho Civil". Tomo Primero.
- 12.-Lic. ERNESTO GUTIERREZ Y GONZALEZ. "Derecho de las Obligaciones".
- 13.- Lic. MANUEL GUAL VIDAL. "Apuntes del Tercer Curso de Derecho Civil".
- 14.-Lic. GABINO PRAGA. "Derecho Administrativo".
- 15.-Lic. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. "Política Agraria".

LEGISLACION CONSULTADA:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.
CODIGO AGRARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA.
CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.

I N D I C E:

VALOR JURIDICO Y NULIDAD DEL CERTIFICADO DE INALECTABILIDAD

	Pág.
INTRODUCCION.....	
CAPITULO I.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN MEXICO.	
A.- Antecedentes de la Pequeña Propiedad. Con- cepto y Definición.....	1
B.- La Pequeña Propiedad por su destino, por- su cultivo y por su extensión, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, el Có- digo Agrario y el Reglamento.....	26
CAPITULO II.- EL CERTIFICADO DE INALECTABILIDAD EN MATERIA AGRARIA.	
A.- Concepto o Definición del Certificado de- Inalectabilidad.....	38
B.- Naturaleza Jurídica del Certificado de -- Inalectabilidad.....	39
C.- Requisitos para la válidez del Certifica- do de Inalectabilidad.....	42
D.- El Certificado de Inalectabilidad como - Institución protectora de la Pequeña Pro- piedad.....	43
E.- Procedimiento para el trámite del Certifi- cado de Inalectabilidad.....	44
CAPITULO III.- NULIDAD E INEXISTENCIA EN EL DERE - CHO.....	66
A.- La Nulidad e Inexistencia en el Derecho - Romano.....	69
B.- La Nulidad e Inexistencia en el Derecho - Francés.....	71
C.- Nulidad e Inexistencia en el Derecho Mexi- cano.....	74

CAPITULO IV.- NULIDAD E INEXISTENCIA DE LOS CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD.....	81
A.- Por vicios de Procedimiento.....	84
L.- Por amparar una Propiedad que rebasa la Pequeña Propiedad.....	87
C.- Por amparar una Pequeña Propiedad que comprenda tierras ejidales o comunales.....	90
D.- Por amparar una Pequeña Propiedad cuyo propietario no cumple con los fines legales señalados..	98
E.- Por amparar una Pequeña Propiedad simulada.....	101
F.- Por acumulación de predios con Certificados de Inafectabilidad en una sola persona que excedan de la Pequeña Propiedad.....	106
G.- Por fraccionamientos indebidos en Concesiones - aún no vencidas.....	107
CAPITULO V.- Sugerencias para adicionar y modificar los preceptos relativos para evitar la expedición - de Certificados de Inafectabilidad viciados de- Nulidad.....	115
CONCLUSIONES.....	123
BIBLIOGRAFIA.....	128