

EL PROCESO AGRARIO MEXICANO

ABRAHAM CASTELLANOS

El derecho agrario ha recorrido un largo camino sin rumbo fijo y sin una estructura definida.

Los conquistadores repartieron las tierras entre ellos y los financiadores de la empresa "en remuneración de servicios, las que debían confirmarse por cédula real".¹

Posteriormente, el Estado dueño por definición de todo lo conquistado y creyendo necesario desarrollar la agricultura para el sustento de los vencedores, siguió repartiendo tierras sin más requisitos que dejar a los pueblos indígenas los ejidos indispensables conforme a las leyes de Castilla.

Desde entonces se instituyeron los siguientes títulos para acreditar el derecho de propiedad, a saber:

1. "Por gracia y merced en remuneración de servicios prestados al rey, esta clase de concesiones dábanla los virreyes, pero necesitaban la confirmación del monarca".

2. "Las cédulas ordinarias que el rey daba desde España para favorecer a alguno de sus servidores o protegidos que pasaba a la colonia o que permaneciendo en la corte deseaba tener propiedades en las Indias".

"Estos títulos se daban al agraciado, unas veces para sólo una vida, es decir, para que la gozase durante el tiempo de su vida; otras, por dos o tres vidas, entendiéndose por esto la de sus herederos hasta la segunda o tercera generación, y otras a perpetuidad".²

3. El documento que acreditaba la venta de caballerías, peonías, solares o tierras baldías, o REALENGOS, que aparecían sin dueño, por no haberse adjudicado a nadie en virtud de los otros dos títulos.

Estas adquisiciones debían hacerse en favor del mejor postor en pública almoneda y necesitaban también la confirmación del monarca.

Lo defectuoso de los instrumentos de medición y el carácter señorial y aristocratizante que tenía la propiedad, trajo como consecuencia la apropiación indebida de propiedades de los indígenas, por parte de una minoría latifundista.

¹ Antonio de León Pinela, 1630, tratado de las confirmaciones de encomiendas, oficios y casos en que se requieren para las Indias Occidentales, citado por Francisco de Solano en su ensayo intitulado "El Régimen y la Significación de la Composición de 1591".

² Vicente Riva Palacio, México a través de los siglos, pág. 671.

Los abusos cometidos en la repartición de las tierras, el aumento extraordinario y perjudicial de las propiedades rústicas y los despojos que sufrían los indios, atrajo la atención de los monarcas, quienes expidieron disposiciones ordenando que las ventas no se hiciesen sino a pedimento del Fiscal y sobre todo sin despojar a los indios.

Estas medidas constituían meros postulados que expresaban los buenos deseos de la corona pero sin aplicación alguna.

En este sentido, el virrey en 1616 manifestó a la corte que tales disposiciones presentaban inconvenientes para su cumplimiento.

La corona reiteró las prevenciones y dispuso que las ventas fuesen en pública almoneda y que los compradores quedarían obligados a obtener en el término de diez años la confirmación real del título; con el objeto de que el Consejo de Indias, ejerciese en las ventas de tierras una inspección para impedir abusos.³

A finales del siglo XVI, el Estado español, cayó en una profunda depresión económica, lo que obligó a la corona a buscar mayores recursos pecuniarios. Ello propició que se dispusiera que toda la tierra que se encontrase ocupada sin justos y verdaderos títulos, revertiría al Estado y las autoridades provinciales procederían a una redistribución.⁴

Esa tierra podía ser nuevamente repartida o bien continuar en manos de los detentadores a cambio del pago al Estado de una cantidad de dinero. En este caso, se hacía la confirmación de la posesión en favor del detentador.

Lo anterior suscitó en las Indias una obsesión por los títulos de propiedad.

Con esa gigantesca operación de revisión de títulos de propiedad lo único que se consiguió fue legalizar las posesiones usurpadas a los indígenas.

Los títulos expedidos por los Oidores de la Real Audiencia, se declaraban inválidos y no bastantes para acreditar el derecho de propiedad, sin embargo podían confirmarse mediante una módica cantidad de dinero.

En la misma forma se procedió con los títulos otorgados por los Cabildos tal como se ordenaba en 1558 y 1586.

La propiedad irregularmente dividida en el siglo XVI continuó en el siglo XVII en mayor grado.

La concepción del campo desde el punto de vista económico exclusivamente, permitió legalizar apropiaciones indebidas y la venta de realengos en favor de ricos propietarios, comerciantes y mineros, ya que tenían mejor opción para adquirir las tierras más fértiles, marginando a las demás clases sociales.

La adquisición de enormes extensiones de terreno por una sola persona

³ Antonio de León, *Títulos y Confirmaciones de Tierras*, parte II, Cap. XXII.

⁴ Real cédula del 10. de noviembre de 1951.

fue muy perjudicial para la producción, "porque mucha parte del terreno cultivable y fértil quedó abandonado, supuesto que ni el interés del propietario, ni sus recursos, ni los brazos con que podía contar para el trabajo permitían que se aprovechara para la siembra, la gran extensión de terreno que poseía cada uno de aquellos opulentos propietarios era en su mayor parte pérdida para la agricultura".⁵

Cabe destacar, que esta situación prevaleció durante todo el tiempo de la colonia.

Poco después de la iniciación de la independencia del país se expidieron varios ordenamientos legales que tenían por objeto colonizar al país, los cuales tuvieron resultados muy pobres. No se trató de transformar la situación heredada de la colonia.

En el año de 1856 se expidió la Ley de Desamortización, concebida y redactada con un fin exclusivamente económico, es decir, movilizar económicamente la propiedad raíz, sacándola de manos muertas. Esta legislación cayó en el mismo defecto que la colonial, pues, tuvo como efecto el aumento de las grandes propiedades.

Se intensificó la política agraria de colonización en el año de 1881 con la formación de las compañías deslindadoras.⁶

Estas compañías con su voracidad midieron y deslindaron terrenos pertenecientes a los ejidos, para la formación de colonias.

Los ejidos que fueron despojados no estaban en condiciones de defender sus propiedades porque la Constitución de 1857 y toda la legislación agraria vigente no les reconocía personalidad. Por tanto no existía titular de los derechos de propiedad conforme a esa legislación.

La política agraria de colonización fracasó porque los colonos en su mayoría extranjeros no se integraron al medio ambiente.

CONCLUSION. Desde la colonia y durante todo el siglo XIX no existió seguridad jurídica en el campo, por la falta de una política adecuada y una legislación que definiera con meridiana claridad el derecho de propiedad en sus diferentes manifestaciones e instituyera recursos legales para su defensa.

La revolución

La Constitución de 1917, expresión de la soberanía del pueblo mexicano, pretendió corregir de un tajo la situación heredada de siglos atrás. En ella impera toda una concepción social de la situación del campo, aunque parcial; fundamentalmente se plantea la solución desde el punto

⁵ Vicente Riva Palacio, *Op. cit.*, pág. 671 y sigs.

⁶ Molina Enríquez, "Los grandes problemas nacionales" México 1900, pág. 53.

de vista de la distribución de la propiedad, es decir, del reparto de los latifundios.

El desacierto mayor de esa tendencia agrarista fue el no haber establecido los mecanismos adecuados para su organización y funcionamiento.

Durante la colonia y el siglo XIX se hizo necesario repartir los latifundios, precisamente porque grandes extensiones se mantenían improductivas con perjuicio de la sociedad. Detrás de todo estaba la producción de alimentos. Era y es de interés público la producción, de alimentos. El aumento de la producción en el campo, significa también un aumento en los empleos, necesarios para la mayor parte de la población mexicana.

Ahora bien, el reparto por sí mismo no solucionó la necesidad de aumentar los alimentos, en la inteligencia de que la tierra se entregaba a personas sin arraigo campesino y sin dedicación personal al cultivo de la tierra, como ocupación habitual.

El reparto tiene como base la expropiación del excedente de la pequeña propiedad. De aquí que el proceso agrario sea de derecho público con características muy especiales, que analizaremos líneas adelante.

El proceso

En todo proceso, para su existencia, deben darse elementos esenciales, estructurales y constitutivos, nos señala el Lic. Miguel Angel Hernández Romo.⁷

Si no se dan los presupuestos procesales no hay proceso. Así, si no hay juzgador, actor, demandado o controversia no hay proceso, porque así lo exige su naturaleza, para su propia integración, independientemente de la voluntad del legislador.

Siguiendo al maestro Miguel Angel Hernández Romo entendemos por proceso la secuencia de conductas a través de las cuales se realiza la jurisdicción, es decir, un instrumento para administrar justicia y que implica una serie de actos que las partes y el órgano jurisdiccional entretejen, observando ciertas formalidades que garantizan el respeto a las garantías individuales.

Veamos si el proceso agrario tiene los elementos esenciales, estructurales y constructivos, necesarios para considerarlo como un verdadero proceso.

El proceso agrario

La temática del proceso agrario la circunscribiremos al de dotación y ampliación de ejidos, en la inteligencia de que es una de las acciones fun-

⁷ Lic. Miguel Angel Hernández Romo, *Derecho Natural y Proceso*, pág. 3, *Revista Procesal*. Año 2, sección 3.

damentales del reparto agrario, y por tratarse del procedimiento mejor estructurado.

La acción de dotación de tierras para la formación de ejidos tiene por objeto hacer posible la redistribución de la propiedad rural, así la exposición de Motivos de la Ley del 6 de enero de 1915 nos dice que: "No se trata de revivir las antiguas comunidades, ni crear otras semejantes, sino solamente de dar esas tierras a la población rural miserable que hoy carece de ella para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida."⁸

La demanda o solicitud de dotación de tierras no requiere requisitos especiales, ni siquiera precisar los terrenos solicitados y los propietarios presuntos afectados; sino únicamente expresar por escrito en forma genérica el deseo de que se les dote de las tierras necesarias para su subsistencia.

Esta demanda o solicitud debe presentarse ante el gobernador del estado correspondiente.

Si es omisa en señalar explícitamente la acción que se ejercita, la Ley Federal de Reforma Agraria suple la deficiencia de la demanda señalando que el expediente se tramitará por la vía de dotación (art 272; en adelante todos los artículos citados son de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente).

Esta demanda deberá publicarse en el periódico oficial de la entidad, surtiendo efectos de notificación a todos los propietarios cuyas propiedades se encuentran ubicadas dentro de un radio de 7 kilómetros a partir del núcleo de población gestor (arts. 272 y 203).

No obstante lo anterior debe notificarse personalmente a los propietarios mediante oficio que les dirijan a los cascos de las fincas, que se ha instaurado una demanda de tierras en su contra (art 275 in fine).

Esta forma de notificación es muy defectuosa, sobre todo porque no se tomó en cuenta que muchos propietarios no tienen su casa habitación en los terrenos.

Esta disposición era aplicable en 1910 sólo a los hacendados, que efectivamente tenían fincas que constituían el centro administrativo y habitacional de la hacienda.

La Comisión Agraria Mixta local o el Gobernador notificarán de la iniciación del procedimiento de dotación al Registro Público para que proceda a hacer las anotaciones marginales preventivas respecto de los bienes sobre los que existían solicitudes agrarias (arts. 275 y 449).

Esta anotación marginal sólo tiene aplicación sobre propiedades que exceden a la pequeña propiedad, a fin de que los futuros adquirentes tengan conocimiento que cualquier división y fraccionamiento posterior a la publicación de la solicitud agraria es nula. (art. 210 frac. I).

⁸ M. Fabela, *Cinco Siglos de Legislación Agraria en México*, Edición del Banco Nacional de Crédito Agrario, México, 1941, pág. 272.

Consecuentemente estas propiedades se siguen considerando jurídicamente como una unidad.

Sin embargo, la anotación marginal sobre pequeñas propiedades causa enormes perjuicios a sus titulares, cuando pretenden transmitir sus derechos, pues los adquirentes al conocer esa anotación marginal se rehusan a contratar respecto de propiedades sujeto a acciones agrarias.

¿Quiénes pueden solicitar tierras? Los núcleos de población que carezcan de tierras o no las tengan en cantidad suficiente para sus necesidades.

¿Qué debe entenderse por núcleos de población? Un conglomerado humano de 20, 100, 200 o más habitantes?

Son conceptos imprecisos que utiliza la Ley Agraria; tomando en consideración, a contrario sensu, lo dispuesto por el artículo 196, fracciones II y III podemos afirmar que tiene derecho para solicitar tierras las poblaciones que tengan más de 20 individuos con capacidad agraria según censo agrario y que no excedan de 10,000 habitantes, ni sean capitales de la República y de los Estados, ni sean puertos de mar dedicados al tráfico de altura y los fronterizos con fines de comunicaciones internacionales.

Periodo probatorio

El núcleo de población solicitante no tiene la carga de la prueba, pues, ésta recae en el Estado, pero puede coadyuvar con el mismo aportando todos los elementos probatorios admisibles.

Para el propietario, por el contrario, la carga de la prueba es plena. Con una particularidad especial que no prueba sus excepciones hechas valer en la contestación de la demanda, porque no existe, sino que debe probar en forma genérica que su propiedad se encuentra dentro de los límites de la pequeña propiedad.

CENSO AGRARIO Y RECUENTO PECUARIO. Esta diligencia tiene por objeto investigar la capacidad colectiva del poblado es decir que tenga por lo menos 20 individuos con capacidad agraria, en términos de lo dispuesto por los artículos 200, 201 y 202 de la Ley Agraria, y su situación económica. Para la procedencia de la ampliación se requieren sólo 10 individuos con capacidad agraria.

TRABAJOS TÉCNICO-INFORMATIVOS. Consistentes en la planificación de tierras ubicadas dentro del radio de 7 kilómetros, delineando la zona ocupada por el núcleo de población, las propiedades inafectables, ejidos definitivos o provisionales y las tierras afectables. Asimismo informe por escrito sobre ubicación y situación del núcleo peticionario; sobre extensión y calidad de las tierras planificadas; cultivos principales y los datos relativos a las condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la localidad. Además de los datos catastrales y registrales de dichas tierras (art. 286).

Para la ampliación deben realizarse los mismos trabajos pero además el informe debe incluir no sólo al ejido sino a todos los de la zona, para acreditar que no existen parcelas vacantes.

Los trabajos anteriores tienen naturaleza mixta; en el aspecto técnico, constituyen una prueba pericial, y en el informativo, principalmente, una inspección.

Dada la trascendencia que tienen ambas pruebas en el resultado del proceso, es censurable que la ley no le de oportunidad al propietario de complementar la pericial, si se le cita para el desahogo de dicha prueba.

Tampoco se le da oportunidad de impugnar la posible irregularidad de la inspección, cuando los datos del informe no se apeguen a la realidad, dejándolo en un estado de total indefensión.

La Ley Agraria es omisa en establecer cuáles pruebas puede ofrecer el propietario. Estimamos que debe seguirse el criterio sustentado por el Código Federal de Procedimientos Civiles en el sentido de que son admisibles todos los medios de prueba siempre que no estén expresamente prohibidos o vayan en contra de las buenas costumbres.

Al respecto la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado tesis jurisprudenciales en los términos siguientes:

1334. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. "El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante Autoridades Federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo el Código Civil, es el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho; en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles, por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciado".⁹

La Ley Agraria no prevé plazo alguno para que el propietario presente pruebas pudiendo hacerlo hasta antes de la emisión de la resolución presidencial, por lo tanto no opera la preclusión (arts. 297 y 304).

Con las pruebas desahogadas, censo y trabajos técnico-informativos, así como las presentadas por los propietarios, la Comisión Agraria Mixta dictaminará sobre la procedencia de la dotación de tierras, dentro de un plazo de quince días, contados a partir de la fecha en que quede integrado el expediente (art. 291).

⁹ 2a. Sala, Sexta Epoca, volumen CXVII, tercera parte, pág. 87; 2a. Sala, Sexta Epoca, volumen XLI, tercera parte, pág. 90.

El dictamen anterior, será sometido a la consideración del gobernador correspondiente y éste dictará su MANDAMIENTO, en un plazo que no excederá de quince días. Dicho dictamen no es obligatorio para el gobernador; quien puede aceptarlo en sus términos o modificarlo.

En caso de que no lo haya dictado en el plazo anterior, la ley presume *iuris et de iure* mandamiento negando la procedencia de la acción.

Si el mandamiento es positivo tendrá que ser ejecutado dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la expedición del mandamiento.

La ejecución del mandamiento, se hará previa citación de los propietarios, a los colindantes y el poblado beneficiado, a través del Comité Particular Ejecutivo, se deslindarán los terrenos y se nombrará el Comisariado Ejidal que recibirá el título que acredite la posesión de las tierras y la posesión de éstas (arts. 298 y 299) se levantará acta circunstanciada de toda la diligencia.

Cuando los terrenos afectados sean agrícolas y las cosechas estén pendientes de levantar, se dará a los propietarios el plazo necesario para recogerlas, sin que alcance el siguiente ciclo agrícola del cultivo de que se trate; si los terrenos afectados son de agostadero se concederá un plazo máximo de 30 días.

Cabe señalar que por el burocratismo y la falta de personal competente en la Secretaría de la Reforma Agraria, las ejecuciones previsionales causan grandes perjuicios a los poblados beneficiados como a los propietarios, pues la segunda instancia no se resuelve por mucho tiempo, ya que existe un rezago agrario de más de 30 años.

En efecto, los poblados beneficiados no tienen la seguridad sobre la titularidad de los bienes dotados, y los propietarios que estimen que han sido afectados indebidamente no podrán acudir al amparo, en la inteligencia de que el mandamiento no es un acto definitivo, sino revisable por el Presidente de la República.

DICTAMEN DEL CUERPO CONSULTIVO. El delegado agrario estatal enviará el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario para su revisión.

Si éste encuentra que no está debidamente integrado mandará de oficio desahogar las pruebas que a su juicio falten. Si lo encuentra ajustado al procedimiento emitirá su dictamen que deberá ser sometido al Pleno del citado Cuerpo Colegiado, y una vez aprobado, se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República.

RESOLUCION PRESIDENCIAL. Es el acto con el que culmina el procedimiento de dotación de tierras. Tiene el carácter de definitivo, en ningún caso podrá ser modificado por autoridad administrativa (art. 8º Fracs. I y II).

EJECUCION. No prevé la ley el término en que debe ser ejecutada la resolución presidencial.

La Dra. Martha Chávez, nos dice:

El principio de que (art. 8o.) "Las resoluciones presidenciales en ningún caso podrán ser modificadas, está estableciendo que las resoluciones presidenciales tienen autoridad de cosa juzgada desde el punto de vista formal y procesal..."

La resolución agraria no puede ser objeto de procesos futuros ni de un nuevo juicio y, en consecuencia, no pueden ser los hombres y las tierras juzgadas en el mismo".¹⁰

FORMALIDAD DE LA RESOLUCION PRESIDENCIAL. La formalidad de la resolución presidencial tiene gran trascendencia para la seguridad jurídica en el campo. En forma genérica debe contener resultados y considerandos en que se informen y funden (art. 305, fracción I), aspecto importante para los propietarios afectados. Pero presenta mayor trascendencia la fracción II del artículo 305 de la Ley Agraria que dispone que la resolución presidencial deberá contener los datos relativos a las propiedades inafectables que se hubieren identificado durante la tramitación y localizado en el plano informativo correspondiente.

El señalamiento de qué propiedades son inafectables, implica el reconocimiento de parte del Estado, de que efectivamente se trata de una pequeña propiedad.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis que sentó precedente y que a nuestro juicio es la más fiel interpretación de la Ley Agraria que aunque se refiere al Código de 1942, sin embargo la Ley mantiene las mismas disposiciones del Código anterior, por cuyo motivo la exponemos íntegramente:

2699. EJIDOS, RESOLUCIONES DOTATORIAS Y AMPLIATORIAS DE. ALCANCE DEL CONCEPTO DE CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD, COMO DEFENSA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD INAFECTABLE. Si bien la pequeña propiedad, como institución, es invariablemente protegida por los textos constitucionales, no han sido igualmente invariables los medios para exigir ese respecto y protección que deriva de la Carta Magna, específicamente el juicio de amparo. En efecto, el texto de la fracción XIV del artículo 27 fue reformado por Decreto de 31 de diciembre de 1946 para agregarle el tercer párrafo, que, estableciendo una excepción a la regla general contenida en el primer párrafo en el sentido de vedar totalmente cualquier recurso ordinario e inclusive el juicio de amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, hace posible ocurrir al amparo, contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas, a "los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación a los que se haya expedido o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad". Para fijar el alcance de la reforma que se acaba de citar,

¹⁰ Dra. Martha Chávez, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, pág. 110.

nada tan indicado como acudir a las fuentes directas de la misma, como son la iniciativa de la reforma, que emanó del Presidente de la República, y las participaciones de ambas Cámaras Federales en el proceso de la reforma. El legislador constituyente, al elaborar la reforma constitucional de que se trata, hizo referencia reiterada al certificado de inafectabilidad, como único medio idóneo de que tengan acceso al juicio de amparo los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a quienes se llegara a expedir. Pero el órgano revisor no llevó a la Constitución el régimen legal de los certificados de inafectabilidad, ni tenía por qué llevarlo, ya que el concepto legal de los mismos, los requisitos para expedirlos, todo lo que mira, en suma, a la regulación de tales documentos es materia que no corresponde a la Ley Suprema, sino a los ordenamientos secundarios. Ahora bien, el Código Agrario que estaba en vigor al promulgarse la reforma de 1946, y que sigue estándolo hasta la fecha, es el expedido el 31 de diciembre de 1942. En ese Código se establece un sistema de defensa de la pequeña propiedad rural, que cuando el Código se expidió no podría tener aplicación sino en la esfera administrativa, puesto que en aquella época estaba proscrita toda defensa de dicha propiedad en la esfera judicial, concretamente la defensa del amparo. *Las defensas de la pequeña propiedad rural que instituye el Código Agrario son de varias clases y reciben diversos nombres, pero tienen de común que se basan, todas ellas, en que la suprema autoridad agraria, como es el Presidente de la República, es quien ha declarado que se trata de una pequeña propiedad inafectable.* La autenticidad de que lo es, le viene de que lo ha declarado así la suprema autoridad agraria, en el concepto de que sólo al titular de la misma le corresponde hacerlo. Dichas defensas instituidas por el Código Agrario se pueden clasificar en las siguientes categorías: 1º La establecen los artículos 105, 292 y 293 y se refieren a la localización del área inafectable dentro de una finca afectable, presuponen tales disposiciones que el propietario de un predio afectable, pero todavía no afectado, solicita la localización de la superficie inafectable, anticipándose a la afectación; si la localización se solicita oportunamente, tiene la importante consecuencia de que la futura afectación sólo podrá tener por objeto aquellos terrenos que no se hubieren incluido en la localización. El reconocimiento de dicha pequeña propiedad por parte del Presidente de la República recibe el nombre de declaratoria. 2º Se contiene en el artículo 294 del mencionado Código Agrario. Aquí el reconocimiento de inafectabilidad por parte del Presidente de la República recibe la denominación de certificado de inafectabilidad e incluye el doble objeto de proteger los predios que por su extensión son inafectables (es decir, la pequeña propiedad de origen) y aquellos otros que hubieren quedado reducidos a extensión inafectable, es decir, aquellos que de hecho y sin declaratoria presidencial hubieren quedado reducidos a esa extensión. El nombre de "certificado de inafec-

tabilidad" que emplea el artículo 294 es distinto al de "declaratoria" que en forma en cierto modo genérica usan los artículos referidos a la primera categoría. Pero salvo la denominación, se equiparan en las dos figuras los rasgos esenciales de la tramitación, la autoridad que expide el documento, la publicación en el Diario Oficial y la inscripción en el Registro Agrario Nacional, cuando el artículo 338 en su fracción XIII que deberán inscribirse en el mismo "los certificados de inafectabilidad y las declaratorias sobre señalamientos de superficies inafectables". A menos de entender que es superflua una de estas dos formas de definición de la pequeña propiedad, sólo cabe admitir que, aunque con nombre diferentes, las dos concurren por igual al fin común de proteger las pequeñas propiedades inafectables. 3º *Es la contenida en el artículo 252, cuya fracción II dispone que las resoluciones presidenciales dotatorias contendrán "Los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieren identificado durante la tramitación del expediente y localizado en el plano informativo correspondiente..."* Como en los casos anteriores, también en este, es la suprema autoridad agraria quien señala la pequeña propiedad inafectable a que queda reducida la propiedad que se afecta. La diferencia con la declaratoria de la primera categoría estriba en que mientras allá la inafectabilidad se declara antes de la afectación, aquí se hace con motivo de una dotación, pero en ambos casos se cumple el propósito constitucional de dejar a salvo la pequeña propiedad inafectable, a lo que responde también la segunda categoría, así sean diversas a su vez las circunstancias que toman en cuenta. Por último, al igual que las declaratorias y los certificados de inafectabilidad, esta forma de reconocimiento de la pequeña propiedad también es inscrita en el Registro Agrario Nacional, al serlo la resolución presidencial que la contiene, en los términos del artículo 338, fracciones I y III; y como aquellos, debe ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, además de los periódicos oficiales de las entidades correspondientes, según lo dispone el artículo 253 del propio Código Agrario. Las tres categorías de defensa de la pequeña propiedad que se acaban de enumerar se consignan en el Código Agrario, como antes se dijo, para asegurar el respeto a la pequeña propiedad inafectable dentro de la esfera administrativa. A falta de una ley posterior a la reforma constitucional de 1946, que regule el certificado de inafectabilidad como título de legitimación activa para promover el amparo, es decir, defensa de la pequeña propiedad inafectable en la esfera judicial, sólo cabe acudir a las mismas formas de reconocimiento que instituye el Código Agrario, valederas actualmente, ya no sólo en el ámbito administrativo, donde siguen siéndolo, sino también para promover el juicio. De las tres formas de reconocimiento de la pequeña propiedad inafectable que consagra el Código Agrario, sólo una lleva la denominación de "certificado de inafectabilidad" denominación que es la empleada por la reforma cons-

titucional de 1946. Pero no existe indicio alguno en el proceso de dicha reforma, de que la misma hubiera tenido la intención de elegir uno solo de los tres medios de protección (en que lleva el nombre de certificado de inafectabilidad) como medio único de acudir al amparo, desdeñando los demás y estableciendo en materia judicial una defensa mutilada respecto a la instituida en materia administrativa, una defensa que por incompleta no podrá justificarse por cuanto todos los reconocimientos de inafectabilidad que consagra el Código Agrario, y no sólo el certificado de inafectabilidad, provienen de la suprema autoridad agraria. Lejos de ello, hay elementos en la iniciativa de la reforma para entender que no se pensó en que la Constitución, al mencionar en la reforma el certificado de inafectabilidad, subordinara su sentido y concepto al léxico del Código Agrario, ley que, como queda dicha, no se refería ni podría referirse al documento apto para acudir al juicio de amparo sino que se refirió a los certificados de inafectabilidad, en cuanto su expedición "es el reconocimiento, de parte del Estado, de que efectivamente se trata de una auténtica pequeña propiedad", según se dice textualmente en la iniciativa. En esas palabras se encuentran el espíritu y el propósito de la reforma. Como el reconocimiento, de parte del Estado, y precisamente por la suprema autoridad agraria, se hace de acuerdo con el Código Agrario, única ley actualmente aplicable, por los tres medios o formas que antes se han expuesto, quiere decir que los tres son igualmente idóneos para abrir las puertas del amparo, en defensa dentro de la esfera judicial de la pequeña propiedad reconocida como inafectable por el presidente de la República. De otro modo la Constitución se subordinaría a la expresión literal de una ley que, como el Código Agrario vigente, además de ser ordenamiento secundario, no tuvo por objeto regular la legitimación activa para acudir al juicio de amparo.¹¹

Características del proceso agrario

IMPULSO DEL PROCEDIMIENTO. Ninguna de las partes tiene propiamente obligación de impulsar el procedimiento, pues, la autoridad competente debe impulsarlo de oficio. No hay caducidad de la acción ni de la instancia, tampoco existe el sobreseimiento.

DESISTIMIENTO DE LA ACCION. Los poblados solicitantes o gestores no pueden desistirse de la acción, la cual continuará su curso hasta la total y definitiva resolución.

¹¹ Amparo en revisión 7081/1968. Oscar Fernández East. Marzo 4 de 1970. Unanimidad. Mtro. Felipe Tena Ramírez, Srío; Lic. Felipe López Contreras Sostiene la misma tesis: Amparo en revisión 2338/1968. Esperanza Juárez de Solórzano y otros, Junio 24 de 1970. Unanimidad. Ponente: Mtro. Alberto Jiménez Castro. Srío.: Lic. Felipe López Contreras. 2a Sala Informe 1970, pág 62

SUBSTITUCION DE LAS PARTES. La autoridad agraria tiene las más amplias facultades para investigar la verdad real, (arts. 295, 304, 306, 339 y 367). Oficiosamente puede disponerse que se recaben pruebas, de hecho así se hace, las que se consideren suficientes para la integración del expediente.

La autoridad se convierte en juez y parte; con esa estructura se da al traste con un auténtico proceso.

TERMINOS Y PRECLUSION. Las etapas procesales se suceden sin necesidad de términos ni de principio preclusivo, pues es frecuente que dichas etapas se sucedan de oficio.

En otras palabras, en cualquier etapa del procedimiento puede llevarse a cabo la ejecución de los actos jurídico-procesales de integración del juicio.

EJERCICIO DE LA ACCION. En materia agraria por el ejercicio de una acción, no se pierde el derecho de volver a iniciarla, aunque le haya recaído resolución negativa.

LAGUNA DE LA LEY AGRARIA. Es censurable que en el procedimiento agrario de dotación, ampliación y demás procedimientos agrarios, no se haya dedicado un capítulo especial para determinar la indemnización de los terrenos afectados (art. 27 constitucional, Frac. XIV, segundo párrafo). En la forma en que está estructurando el proceso agrario prácticamente se hace una expropiación sin que medie indemnización. Este derecho subjetivo de los propietarios está elevado a garantía individual, a efecto de dar fiel cumplimiento el principio establecido en el artículo 27 Constitucional, segundo párrafo. La afectación agraria es una especie del género.

INCIDENTES. La Ley Agraria no establece incidente alguno, ni siquiera aquellos que son estrictamente necesarios como los que tienen por objeto revisar los presupuestos del proceso.

CONCLUSION. Se hace necesario una reestructuración del proceso agrario de dotación y ampliación de ejidos, en el que haya una auténtica citación al procedimiento y en el que se garanticen los derechos procesales de cada una de las partes.