



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

" EFECTOS DE LA SIMULACION EN MATERIA
AGRARIA "

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :
LEONEL RODRIGUEZ CASTILLO

México

1975

2002



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.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, BAJO LA DIRECCION DEL LIC. LUIS HUERTA CAMPUZANO. DURANTE EL PERIODO EN QUE FUE DIRECTOR DE DICHO SEMINARIO EL LICENCIADO RAUL LEMUS GARCIA.

A MI PADRE

SR. FRANCISCO RODRIGUEZ CHAPA.
COMO UN HOMENAJE POSTUMO.

A MI MADRE

SRA. GUADALUPE CASTILLO VDA. DE —
RODRIGUEZ.

CON MI INFINITA GRATITUD.

III

A MI ESPOSA

SRA. CUTY CHAPA DE RODRIGUEZ
POR SU AYUDA, COMPRENSION Y ESTIMULO.

A MIS HIJOS

LUIS LEONEL
EDGAR EDUARDO
RENE ROGELIO +
ADAMINA AURORA y
FAUSTO FABIAN

Como ofrenda de perseverancia

A MIS HERMANOS:

HORACIO RODRIGUEZ CASTILLO y

ANDREA RODRIGUEZ DE GARZA.

COMO OFRENDA A SUS ANHELOS.

A LA FAMILIA ATHIE MACIAS:

Con mi infinita gratitud por la ayuda constante y desinteresada que me han brindado.

A LA SRITA. ROSA HILDA ALTAMIRANO GARCIA. q.e.p.d.

Compañera y amiga que con muchas ilusiones llegó a la Universidad y estando a punto de realizar sus aspiraciones, su vida se vió truncada por el - destino.

N O T A:

Esta tesis se imprimió con anterioridad a que fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los artículos 10 y 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Por tal motivo, cuando en este trabajo se mencione al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y Jefe del Departamento, se entenderá que se trata de la Secretaría de la Reforma Agraria y Secretario de la Reforma Agraria, respectivamente.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

- 1.- El acto jurídico y la simulación.- Concepto de simulación Características: A).- Declaración deliberadamente disconforme con la intención.- B).- Proposito de engañar a terceras personas.- C).- Concierto de las partes: I.- -- Doctrina clásica.- II.- Jossierand, Cunha Goncalvez y Pugliesse.- Formas de la simulación.- La simulación en la Legislación Mexicana vigente.- La simulación y figuras jurídicas afines: Fraude, Error, Mala fé y Fraude a la Ley.

CAPITULO SEGUNDO

- 2.- Antecedentes históricos de la propiedad rural en México.- La propiedad rural en México: A).- La Epoca Precortesiana.- B).- La Epoca Colonial.- C).- La Epoca Independiente hasta la Revolución de 1910.- D).- La propiedad rural en México hasta la Constitución de 1917.

CAPITULO TERCERO

- 3.- La pequeña propiedad en la Legislación vigente: A).- -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- B).- La pequeña propiedad en la Ley Federal de Reforma Agraria.- C).- Reglamento de Inafectabilidad Agricola y Ganadera.- Función social de la pequeña propiedad.- Acción del Estado sobre el aprovechamiento y distribución de la propiedad agraria.

CAPITULO CUARTO

- 4.- Las simulaciones agrarias.- A).- Introducción.- B).- El certificado de inafectabilidad.- Forma de la simulación en materia agraria.- Efectos de la simulación en la Ley Federal de Reforma Agraria.

CAPITULO QUINTO

- 5.- El pequeño propietario como sujeto de la Reforma Agraria A).- Definición de Derecho Agrario.- B).- Definición de Reforma Agraria.- C).- El pequeño propietario como sujeto ausente de la Reforma Agraria.

CONCLUSIONES.

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo ha sido motivado por una profunda inquietud de colaborar con mi pequeño pero bien intencionado esfuerzo en el alumbramiento y sugerencia para la resolución del problema agrario de México, por considerar que — una justa y equitativa distribución de la tierra y una buena y una adecuada protección a la pequeña propiedad agrícola y ganadera, se sientan las bases firmes para el desarrollo — económico del país, indispensable para la superación social — hacia nuevas metas de desarrollo colectivo.

El Derecho Agrario constituye la piedra angular del desarrollo de 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 — continuarán latentes en espera de un medio propicio para sembrar desconfianza e intranquilidad.

Mi procedencia no es de un medio rural, pero vivo — en una región en donde existen dos distritos de riego y he — tenido la suerte de convivir con ejidatarios y pequeños propietarios y palpado sus inquietudes y sufrimientos, unos por carecer de tierras y otros que, teniéndolas se encuentran — impedidos para trabajarla porque las autoridades agrarias no promueven su desarrollo.

Mucho se habla del problema, unos con la temeridad — que propicia su ignorancia; otros con la seguridad que les — brinda su cultura; muchos otros más, como un ensayo o entrenamiento de demagogia pretenden y simulan tener ideas sociales pero cuyo único fin es el de colocarse dentro de la maquinaria política que dirige los destinos de México.

Desgraciadamente, la lucha por la tenencia de la -- tierra continúa y a sesenta años del estallido revoluciona-- rio todavía no tenemos una organización que lleve al mexica no a una situación de bienestar social.

No desconozco la complejidad del problema cuyo ori-- gen se encuentra arraigado en el hombre; son sus sentimien-- tos personales, su ambición , su avaricia, su poco sentido -- de sociabilidad, los que no permiten que se termine este pro blema que en el fondo es sencillo 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.

De tal manera que cumpliendo con la tarea trazada, -- hemos puesto de manifiesto a lo largo de la presente tesis, -- con respecto a la cuestión agraria, que los ideales de la -- verdadera revolución, condensados en la Constitución Políti-- ca de 1917, eran el fraccionamiento de los latifundios que -- deberían de desaparecer, para que de sus fracciones brotara la pequeña propiedad rural, como base fundamental del régi-- men agrario del futuro y la dotación de ejidos a los núcleos de población; pero no fué el desiderátum de los revoluciona-- rios concentrar en el ejido únicamente la resolución del com plicado problema agrario. Por ello la pequeña propiedad, aún considerada en su extensión máxima debe respetarse, porque -- su existencia y desarrollo, en virtud de razones de carácter económico y social que tuvieron en cuenta los constituyentes del 17 es de utilidad nacional.

Siendo la pequeña propiedad aquella extensión de -- tierra suficiente, por su productividad, para satisfacer las necesidades de una familia campesina de la clase media, tie-- ne fines económicos y sociales que cumplir, aunque el artícu-- lo 27 que la consagra está en el Capítulo de las garantías --

individuales, en realidad atendiendo al espíritu de sus postulados, más bien deslinda la garantía en favor de la sociedad, pues, imprime a la propiedad privada claras tendencias socializantes, dándole un carácter de indudable de función social, por lo que el derecho de propiedad no tiene carácter absoluto, sino un bien definido carácter de función social.

En un principio, cuando se procedió a reglamentar la pequeña propiedad con tendencia a hacer desaparecer los latifundios, los latifundistas han procedido sistemáticamente a eludir la Ley simulando ser pequeños propietarios, con lo que se han suscitado polémicas y corrientes doctrinarias y políticas con el objetivo de evitar la concentración de grandes extensiones de tierras en manos de unos cuantos propietarios que detentan la tierra en perjuicio de las mayorías carentes de tierras.

Esta figura jurídica a la que recurrieron los latifundistas propició que se atacara la pequeña propiedad auténtica, confundiendo al pequeño propietario con el latifundista y creando un ambiente hostil en contra del pequeño propietario como consecuencia de la simulación.

Al promulgarse la nueva Ley Federal de Reforma Agraria del 22 de Marzo de 1971 se le crea un problema al pequeño propietario a quien se le deja la carga de la prueba en la presunción *juris tantum* para acreditar que es un auténtico propietario y consecuentemente que se le respete su pequeña propiedad, ocasionándole con ello un gasto más en su exigua economía.

La Ley Federal de Reforma Agraria que se menciona regula la organización económica de los ejidos; mediante estas disposiciones se previene la realización de la Reforma

Agraria Integral de los ejidos y comunidades y se preceptúan las tendencias a lograr el desarrollo económico y social de dichas comunidades; pero ignora preceptuar la situación del pequeño propietario y aunque habla aisladamente de dicha institución jurídica no establece preceptos efectivos tendientes a integrar la Reforma Agraria Integral a la pequeña propiedad, adoleciendo ésta Ley de lagunas tendenciosas con el objeto conscientemente hacer a un lado la pequeña propiedad con tendencias a hacerla desaparecer al no estar en explotación y consecuentemente hacerla suceptible de afectación.

Considero que debe meditarse profundamente el problema que apunto y que el legislador proceda a legislar la situación de la pequeña propiedad para integrarla efectivamente a la Reforma Agraria Integral ya que siendo un problema resuelto en lo que concierne a la tendencia de la tierra la realización de dicha reforma sería conducida por senderos más fáciles de su realización.

Al señalar éstos errores, lo hemos hecho con la idea de que se corrijan, y para que podamos seguir adelante cumpliendo con los ideales y propósitos de nuestro gran movimiento social, de manera que México se encauce por senderos más justos y correctos.

Es natural que la presente obra carezca de la amplitud necesaria, ya que los temas tratados son complejos y requieren estudio, experiencia y capacidad de desarrollarlos. Sin embargo, me he esforzado por exponer con claridad los conceptos que campean en el presente trabajo, tratando de facilitar su comprensión.

EL SUSTENTANTE.

CAPITULO PRIMERO

CAPITULO PRIMERO

1.- El acto jurídico y la simulación.- Concepto de simulación.- Características: A).- Declaración deliberadamente disconforme con la intención.- B).- Propósito de engañar a terceras personas.- C).- Concierto de las partes: I.- Doctrina Clásica.- II.- Jossierand, Gunha Goncalvez y Pugliesse. Formas de la simulación.- La simulación en la Legislación Mexicana vigente.- La simulación y figuras jurídicas afines: - Fraude, Error, Mala fé y Fraude a la Ley.

CAPITULO PRIMERO

1.- EL ACTO JURIDICO Y LA SIMULACION.- "El acto jurídico es una manifestación exterior de voluntad que se hace con el fin de crear, transmitir, modificar o extinguir una obligación o un derecho y que produce el efecto deseado para su autor, por que el derecho sanciona esa voluntad" (1). Siguiendo la definición del doctor Manuel Borja Soriano, dicha manifestación de voluntad ha de exteriorizarse, en consecuencia, y para los efectos de nuestro estudio, su dicha manifestación exterior de voluntad, aunque se produzca, lo hace en forma aparente, surge entonces la figura de la simulación.

CONCEPTO DE SIMULACION.- La mayoría de los autores al tratar la materia que nos ocupa, la denominan "negocios jurídicos simulados", empleando el primero de los términos como sinónimo de convenio y coinciden en que es la existencia de un concierto de partes celebrado con la finalidad de ocultar la realidad bajo una apariencia ostensible. Se ha dicho que existe simulación cuando con el consentimiento del destinatario se emite una declaración recepticia destinada a producir una apariencia ficticia; Las partes fingen la existencia de un negocio jurídico, sin tener la intención de que produzca efectos vinculatorios entre ellas, es decir, existe una apariencia ostensible que oculta finalidades distintas de las que manifiestan y que producen efectos que sí son realmente queridos por las partes, por ejemplo: Un comerciante ante la inminencia de una quiebra en su negocio y ante la expectativa de que su acreedores le embarguen sus bienes, deseando salvar algunos de ellos, vende aparentemente los inmuebles que le pertenecen a algún amigo, con el convenio se

1).- BORJA SORIANO MANUEL. "Teoría General de las Obligaciones", Editorial Porrúa, Ed. 1966, página 97.

creto de que, una vez que haya pagado con moneda de quiebra a sus acreedores, aquel le devolverá los inmuebles cuya propiedad ficticiamente ha adquirido sin percibir ningún precio por ellos; otro ejemplo: Un propietario, a sabiendas de que el Estado se propone decretar la expropiación de su finca, vende aparentemente dicha finca a un pariente a un precio abultado a fin de obtener que se eleve el monto de la indemnización que el Estado pagará al supuesto comprador, quien está expresamente de acuerdo en entregarle la suma así obtenida.

El Lic Ernesto Gutierrez y González, ofrece el concepto de acto simulado diciendo que "es aquel que tiene una apariencia contraria a la realidad porque no existe en lo absoluto, o porque es distinto de como aparece" (2), es decir, concibe el acto simulado ya sea unilateral o bilateral. El artículo 2180 del Código Civil vigente dice: "Es simulado el acto en que las partes declaran o confiesan falsamente lo que en realidad no ha pasado o no se ha convenido entre ellas". (3).

CARACTERISTICAS.- Si hacemos un breve exámen de las tesis y los ejemplos enunciados, es posible observar que de ellas se trasluce ciertas características y notas comunes que nos permiten identificar la figura denominada simulación estas son: a) La disconformidad consciente entre la voluntad aparente y la voluntad real de los declarantes; b).- La existencia de un acuerdo entre quien emite la voluntad y quien la recibe de que tal declaración no será eficaz para produ--

2).- GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO. "Derecho de las Obligaciones", Editorial Cajica, Segunda Edición pagina 536.

3).- Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

cir efectos jurídicos entre las partes, haciendo creer erróneamente en la existencia de un contrato eficaz. Estas características señaladas son aceptadas por la mayoría de los --- autores modernos, a excepción del Portugués Cunha Goncalvez, del Italiano Pugliesse y del Francés Louis Josserand.

A).-- DECLARACION DELIBERADAMENTE DISCONFORME CON LA INTENCION.-- Respecto a este primer elemento, reconocido por la mayoría de los autores, y según la opinión de Ferrara (4) quien dice que "lo más característico en el negocio simulado es la divergencia entre voluntad y declaración, ya que lo --- interno, o sea lo querido no corresponde a lo declarado que es lo externo, y ello, porque las partes no quieren el negocio, pues solo desean hacerlo aparecer con la falsa declaración que como tal predetermina la nulidad del acto jurídico--- y sirve para producir una ilusión falaz de su existencia". -- La voluntad del que simula, en el hecho de declarar lo que -- no es la realidad constituye la esencia misma del acto simulado, y ello servirá para poder distinguir la simulación de otras figuras jurídicas que se le parecen, como por ejemplo el error, que, aunque contiene una declaración distinta de -- la realidad, ésta carece del elemento conocimiento.

La declaración es la exteriorización de la voluntad pero cuando esta exteriorización de voluntad no coincide con la intención del agente es cuando es posible darnos cuenta -- cuando estamos ante la presencia de un acto simulado. Dentro del término que se analiza sostiene Ferrara (5), que debe -- comprenderse la idea de voluntad a tal grado que propone a --

4).-- FERRARA FRANCESCO. "La Simulación de los Negocios Jurídicos", Ed. Revista de Derecho Privado, página 64.

5).-- FERRARA FRANCESCO. Obra citada, página 64.

la Doctrina que mantenga el principio de la voluntad, haciéndola flexible y acomodándola a las nuevas relaciones del comercio jurídico. La Ley, agrega, no erige a la voluntad humana en dominadora suprema, absoluta y despótica; no la convierte en un hecho omnipotente de efectos jurídicos porque ellos sería ilógicos y absurdo, y porque así abdicaría de su función ordenadora de las relaciones sociales, haciéndose esclava de los caprichos de las partes, nadie puede negar al querer humano el carácter de elemento en la fuerza social, pero el orden jurídico constituye un supremo ordenador de otras energías y otras fuerzas además de la primera y tan importante como ésta. El derecho protege las determinaciones emitidas de buena fé y no a caprichos y malicias de la autonomía privada. De ordinario, lo normal es la voluntad de las partes, no obstante lo cual debe desatenderse a la divergencia interna cuando la prohíben la buena fé y la seguridad del comercio jurídico. De lo expuesto por el jurista citado, se desprende que la Ley atiende a las circunstancias en que se realiza la determinación de la voluntad y si considera que no debe ser tutelada, le retira toda protección, y aún más, establece sanciones en su contra.

Planiol (6), al tratar el acto simulado manifiesta que éste supone la existencia de identidad de personas y objetos entre el acto ostensible y el acto secreto y que, como consecuencia, el acto voluntario consciente modifica o altera los efectos del acto ostensible.

Escriche (7), en su Diccionario de Legislación Ju--

-
- 6).- PLANIOL Y RIPERT. "Tratado Práctico de Derecho Civil -- Francés", Trad. Española. Cultural, S.A. Habana T II No. 334.
- 7).- ESCRICHE JOAQUIN. "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia", Novísima Edición Librería de Ch. Bouret 1885.

risprudencia dice que el término "simulación", indica que es la inteligencia de dos o más personas para dar a una cosa la apariencia de otra, comprendiendo dentro de este segundo elemento, la correspondencia o relación secreta entre dos o más personas.

B).- PROPOSITO DE ENGAÑAR A TERCERAS PERSONAS.- Engañar es hacer creer lo que no se es; se habla de engaño --- cuando existe falta de verdad en lo que se dice, cree, piensa o discurre, pero además en los actos jurídicos simulados, aparece otro aspecto, que es el ánimo de perjudicar a otra persona con la celebración de los mismos y es por ello que se afirma que debe reconocerse en la mayoría de los casos, --- la simulación se dirige a defraudar a los terceros o a ocultar una violencia legal o, a hacer nugatorios los efectos de la Ley, ésto último es más grave como se verá en el presente trabajo que mediante la simulación se pretende y se ha obtenido en gran parte detener la Reforma Agraria de nuestro País, de tal manera que cuando se realicen estos, han de aparecer las sanciones a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior y a las que habremos de referirnos en el transcurso del presente trabajo.

C).- CONCIERTO DE LAS PARTES.- I.- DOCTRINA CLASICA. Este último elemento señalado por Ferrara (8), al referirse a los contratos de esta naturaleza (simulados), quien dice que: "Para apreciar la forma y las cláusulas de un contrato hace falta buscar la realidad y común intención de las partes, sin tomar en cuenta las denominaciones o expresiones --- inexactas de las que ellas no pueden servirse sea por error, sea por disfrazar la naturaleza verdadera de la convención.- La Doctrina Francesa encabezada por Planiol (9), sostiene ---

8).- FERRARA FRANCESCO. Obra citada, página 85.

9).- PLANIOL Y RIPERT. Obra citada T. II No. 333.

que la simulación supone dos contratos que se neutralizan recíprocamente, así Planiol y Ripert expresan "Hay simulación cuando a sabiendas se hace una declaración inexacta o cuando se celebra un contrato, contemporáneo al primero y destinado a ser mantenido secreto", al acto se le denomina "contradocumento".

II.- JOSSERAND, GUNHA GONCALVEZ Y PUGLIESSE.- Louis Josserand (10), discrepa de la Doctrina Clásica y se aparta de la caracterización de concierto de partes de la simulación, así como la de doble convención (lettres et contre lettres) que aquella le adjudica y dice: "La simulación consiste de parte del autor o autores de un acto jurídico, en esconder al público la realidad, la naturaleza, los participantes, el beneficiario a las modalidades de la operación realizada y agrega; "preferimos esta definición a la de Planiol, según la cual, la simulación implicaría la coexistencia de dos convenciones, una aparente y otra secreta como advierte P. Esmein, la simulación se concibe perfectamente con independencia de todo convenio".

Gunha Goncalvez (11) y Pugliesse (12), al igual que Josserand, discrepan de la Doctrina Clásica, de tal manera que Gunha Goncalvez dice: "Hay quien afirma que la simulación sólo es posible en los contratos o en los actos unilaterales notificables a otros... no me parece esa acepción."

- 10).- JOSSERAND LOUIS. "Los móviles en los actos jurídicos de Derecho Privado", Número 192.
- 11).- GUNHA GONCALVEZ. "Tratado de Direito Civil em Comentario al Código Civil Portugués". Vol. V. Coimbra Editora 1932, páginas 707 y 708.
- 12).- PUGLIESSE GIOVANI. "La Simulazioni nei negozi Giuridici", Padova 1938, página 14.

Cuando la simulación se hace por convención puede faltar, -- por cuanto al fin oculto, el acuerdo o conocimiento del otro contratante o destinatario que interviene en ella, como sucede en los contratos celebrados por interpósita persona. En los testamentos puede el testador simular confesión de deuda pago de salarios o renumeración de servicios, para ocultar -- un legado en favor de concubina" ... "Podría tal vez agregarse que si el acuerdo entre dos contratantes no fuera considerado por un elemento característico de la simulación, se confundiría con la reserva mental que se distingue de aquella -- precisamente por la falta de tal acuerdo, más a mi modo de ver, la reserva mental no es una modalidad de la simulación -- como se ha afirmado, aunque sea sutil la diferencia entre -- una y otra, sino revela un verdadero sentir a todo su pensamiento no tiene la intención de engañar, ni la firme voluntad de realizar un acto diverso, aunque éste no correspondiera a su verdadera voluntad, de tal suerte que dejará de cumplir luego que esto le sea posible. -- Por consiguiente, la reserva mental constituye una duda, una flaqueza de voluntad, mientras que la simulación es una decisión, una actividad en el sentido de realizar la voluntad declarada. Por eso la reserva mental declarada a otra parte deja de ser tal reserva mental y no puede diferenciarse de la simulación". De la misma forma Pugliesse opina: "Se considera comunmente indefectible del negocio simulado y si no puede revestir el carácter de -- simple conocimiento de la simulación lo que en substancia -- equivale a preguntarse si puede comprenderse en la categoría de la simulación la reserva mental conocida y la falta de seriedad reconocida que, como es sabido, generalmente se admite, dan lugar a la nulidad del negocio afectadas a ellas. La búsqueda debe partir en mi concepto, en dilucidar la función del acuerdo de simulación. En efecto, la función se ha encontrado por algunos en cuanto han atribuido un contenido en -- cierta forma obligatorio: La conclusión del negocio simulado

la declaración ficticia, serían actos de ejecución del acuerdo, me parece en cambio que el acuerdo sólo tiene una función eliminar los posibles equívocos entre las partes fijado en forma segura entre ellas, el significado de las manifestaciones de voluntad reespectivas que deberán realizar. De esto se deriva fácilmente el corolario de que dicho significado distinto al común, puede fijarse en forma diversa al acaecido, lo que debe considerarse superfluo. En consecuencia, ningún obstáculo se yergue, para eliminar los requisitos esenciales del negocio simulado, el acuerdo de voluntad ...", -- "El acuerdo de simular no es suficiente por parte del receptor, el conocimiento del significado deforme atribuido por el manifestante a una declaración recepticia; La simulación-presupone que en las partes están de acuerdo sobre el valor de sus actos exteriores, más no exige que estén priviamente entendidas al respecto.

De las opiniones sostenidas por éstos tres últimos autores, se desprende claramente que la Doctrina Clásica está equivocada al concebir que para que haya simulación, es necesario que exista concierto de las partes y una doble convención, pues aunque no existan estos dos elementos, ya ha quedado demostrado claramente, que dado el supuesto existirá simulación y en consecuencia, dicho acto es sancionable.

FORMAS DE LA SIMULACION.- Francisco Ferrara establece tres formas de simulación tomando el punto de vista a su naturaleza, éstas son:

- a).- Las partes se proponen producir la apariencia del acto que no quiere realmente (simulación absoluta).
- b).- Las partes realizan un acto real, aunque distinto de aquel que aparece realmente (simulación relativa).

c).-- Las partes realizan un acto real, ponen de manifiesto su naturaleza y sólo quieren engañar acerca de la persona del verdadero contratante (interposición de persona) (13)

El Código Civil para el Distrito y Territorios Federales reconoce únicamente dos formas y establece en su artículo 2180: "Es simulado el acto en que las partes declaran o confiesan falsamente lo que en realidad no ha pasado o no se ha convertido entre ellas", El artículo 2181 preceptúa: "La simulación es absoluta cuando el acto simulado nada tiene de real; es relativa cuando a un acto jurídico se le dá una falsa apariencia que oculta su verdadero carácter".

LA SIMULACION EN LA LEGISLACION MEXICANA VIGENTES.-- El código Civil de 1928 trata la simulación en dos capítulos diferentes. En su exposición de motivos dice: "En la segunda parte del título se trató de los actos celebrados en fraude de acreedores y de la simulación de los actos jurídicos, habiéndose hecho algunas correcciones y merecido especial mención la del artículo 2184, que corresponde al 2033 del Proyecto; Reforma que tuvo por objeto garantizar los derechos de los terceros de buena fé, poniéndolos a salvo de las consecuencias que en su contra podría producir la nulidad del acto simulado.

Pero los términos que emplea el Código Civil hace difícil su comprensión o mejor dicho, los emplea imprecisamente, creando una confusión respecto de si el acto simulado es nulo o inexistente; ya que por una parte en el artículo 2182 dice: "La simulación absoluta no produce efectos jurídicos. Descubierto el acto real que oculta la simulación relativa, ese -

13).-- FERRARA FRANCESCO. Obra citada, página 66.

acto no será nulo si no hay ley que así lo declare"; por -- otra parte, el artículo 2183 nos dice "Pueden pedir la nulidad de los actos simulados los terceros perjudicados, o el -- Ministerio Público cuando éste se cometió en transgresión a -- la Ley o en perjuicio de la Hacienda Pública" y deja al juz-- gador el problema para que él resuelva a su criterio si, en caso de acto simulado se está ante nulidad absoluta, nulidad o inexistencia, todo ello no obstante de que el legislador -- proyecto en el Código Civil la tesis de Bonecasse sobre nuli-- dades adoptándola en su totalidad (artículos 2234 a 2242, -- 2225, 2227 y 2228)

La doctrina Mexicana sobre la materia, ha tratado -- de resolver el problema creado por el legislador y así, el -- Doctor Rafael Rojina Villegas (14) nos dice: "Aún cuando des-- de el punto de vista doctrinario, en la simulación absoluta -- hay una inexistencia, desde el punto de vista práctico, y -- atendiendo a lo dispuesto por el artículo 2184, el legisla-- dor ha tenido razón en calificarla como nulidad, si se juz-- gan los efectos de una simulación absoluta debe clasificarse -- se como una inexistencia. En cambio, para determinar los --- efectos del acto simulado con relación a terceros en rigor -- debe considerarse como afectado de nulidad".

En nuestro criterio, el Doctor Rafael Rojina Ville-- jas adopta una posición ambigua en la opinión que sustenta, -- pues acepta que desde el punto de vista, ya sea doctrinario, ya sea práctico, se estaría en el caso de inexistencia y de -- nulidad, respectivamente y basandose en el artículo 2184 del Código Civil, al proteger a los adquirentes de buena fé a -- título oneroso, no hace mas que seguir los lineamientos se--

14).- ROJINA VILLEGAS RAFAEL. "Derecho Civil Mexicano" Edi-- ción Cajica, México, D.F., página 127.

guiados a través del Código, de dar protección a todos los -
 aubadquirentes de buena fé contra el dolo de terceros, sin -
 que sea ésto base para sustentar que el acto simulado es nu-
 llo, pues en la simulación, al no haber el elemento consenti-
 miento, que es un elemento esencial de existencia, se infie-
 re que nos encontramos ante un acto simulado inexistente.

LA SIMULACION Y FIGURAS JURIDICAS AFINES: FRAUDE, -
 ERROR, MALA FE y FRAUDE A LA LEY.- La figura jurídica de la-
 simulación, como ya ha quedado expresado, se le confunde fre-
 cuentemente con la reserva mental, el dolo, la falsificación
 mediante los cuales se ha encubierto aparentemente a un acto
 jurídico realmente querido; a menudo se le confunde también-
 aunque con menos frecuencia con las figuras jurídicas que a
 continuación enunciaremos, les daremos una breve vista con -
 el objeto encuadrar nuestro estudio en materia agraria, al -
 que aplicarle la doctrina civilista, veremos que es posible-
 encuadrarla al problema agrario buscando la manera de darle
 una solución a ese vicio a que han recurrido algunos particu-
 lares para eludir el cumplimiento de la Reforma Agraria y --
 seguir disfrutando de los beneficios que acarrea la tenencia
 de la tierra al acaparar grandes extensiones de ella detri--
 mento del campesino mexicano.

FRAUDE.- El Código Penal para el Distrito y Territo-
 rios Federales vigente preceptúa en su artículo 386 nos dice
 que: "Comete el delito de fraude el que engañando a uno o --
 aprovechándose del error en que éste de halla, se hace ilícu-
 tamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido"(15). De-
 lo preceptuado por el artículo enunciado se desprende que el

15).- Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

consentimiento que se obtiene por medio del engaño o del error en que se encuentra el que lo otorga, alcanzando de esta manera una cosa o un lucro indebido que, de no haber acontecido las circunstancias elementales enunciadas, no se habría obtenido dicho consentimiento consumandose de esta manera el fraude. De tal manera que con el engaño se induce a error, es decir se provoca el error, a diferencia de que el aprovechamiento del error en que se halla el agente y ambas situaciones constituyen el delito de fraude al obtener el lucro indebido o la cosa para sí o para otro.

Existen muchos delitos que se cometen con el uso maquinaciones y artificios para obtener lucros indebidos en perjuicio de terceras personas, y si como ha quedado expresado, la figura de la simulación frecuentemente sirve para propósitos fraudulentos.

La circunstancia de que no todas las simulaciones fraudulentas ni los hechos fraudulentos constituyen simulaciones, nos viene a dar el carácter diferencial entre ambas figuras jurídicas si una simulación se ejecuta con el propósito de engañar a terceras personas en perjuicio de sus intereses, queda comprendida dentro del delito de fraude, si a contrario sensu, dicha simulación no tiene un fin ilícito-excluye por este mero hecho del delito de fraude, de tal manera que la diferencia substancial es que en la simulación existe una completa divergencia entre la voluntad y la declaración, no deseando los contratantes mas que crear una ficción, una ilusión; cuyo velo desconocido podrá ocultar otro acto serio o la nada, mientras que en el acto fraudulento se realiza un negocio efectivo declarado y realmente querido.

ERROR.- El error es el falso concepto de la realidad y sobre ese falso concepto puede recaer la declaración de voluntad. Mediante el error se puede provocar una diver-

gencia entre voluntad y declaración, de tal manera que un agente puede creer una cosa y por error declarar otra y ese falso conocimiento influye en la determinación interna de la voluntad, y al celebrar el acto jurídico puede darse el caso de que la obligación de uno de los contratantes es desproporcionada a la contraprestación que otorgó, circunstancia que no hubiera acontecido si dicho agente no se hubiera encontrado en el error al emitir su declaración.

En muchas ocasiones se ha querido demostrar que la declaración simulada ha sido emitida por error, resultando comprender en sus términos cosa distinta de lo que efectivamente sucede porque precisamente el que encontrándose en error produce una declaración, se aparta de ella de lo que realmente sucede.

Queriendo dar una diferencia esencial entre la simulación y el error diremos que en la simulación existe el elemento intención, que es el deseo deliberado de hacer una cosa, y este carácter de conocimiento no lo tiene la persona que produce una declaración guiada por el error, de donde se infiere que esta declaración no constituye una simulación sino una simple forma declarada que altera la voluntad del agente.

MALA FE.— La mala fe es "La disimulación del error por uno de los contratantes, una vez conocido", esta definición de la mala fe que nos da el artículo 1815 in fine (16), nos da la pauta para traslucir que es la actitud pasiva de silencio para que se mantenga el error; De lo anterior se desprende la diferencia entre mala fe y simulación, pues aquella es —

(16).— Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

el silencio del error por parte de quien tiene un conocimiento preciso de la realidad y no la comunica a la otra parte - que no la tiene, sino que se aprovecha del error en que se encuentra para que se produzca un acto jurídico que no se hubiera efectuado con el real conocimiento de las cosas, en cambio la simulación es la forma externa del engaño empleado por el agente para obtener un lucro indebido. La simulación no es un medio para conseguir de uno de los contratantes un consentimiento viciado, sino que se realizan actos que buscan un perjuicio para terceros y no para los contratantes, a quienes pretenden defraudar en sus intereses, ocultándoles precisamente la celebración del acto realmente querido.

FRAUDE A LA LEY.- Ferrara (17), al concluir un estudio sobre las diferencias y semejanzas entre la simulación y fraude a la ley dice que: "El resultado de las precedentes investigaciones es el siguiente: El negocio simulado quiere producir una apariencia; el negocio fraudulento, una realidad; los negocios simulados son ficticios, no querido; los negocios in fraudem son serios reales y realizados en tal forma por las partes para conseguir un resultado prohibido; la simulación nunca es un medio para eludir la ley, sino para ocultar su violación. La transgresión del contenido verbal o inmediato de la norma se encuentra bajo el mando de un negocio lícito, lo cual no altera el carácter de contra legem agere. Tan verdad es que si se ha redactado una contraescritura que documenta y declara la verdadera naturaleza del negocio realizado no queda más que aplicar pura y simplemente la prohibición. También el fraude quiere perjudicar la Ley, merced a una artística y sabia combinación de varios medios jurídicos no reprobados". Sigue diciendo Ferrara que "el fraude no consiste más que en evitar la comprobación de-

17).- FERRARA FRANCESCO. Obra citada, página 89

ese hecho jurídico fraudulento, privándole de uno de los elementos que le constituyen y haciendo con ello inaplicable el primero que lo regula; que la modificación del estado de hecho puede ocurrir al emplear un negocio distinto o una combinación de actos jurídicos, al modificar las condiciones de hecho y al interponer una persona.

El artículo 2181 del Código Civil para el Distrito y Territorios federales dice que hay simulación relativa --- cuando a un acto jurídico se le dá falsa apariencia que oculta su verdadero carácter; es decir, existe fraude a la Ley, realiza un acto prohibido por determinadas normas jurídicas mediante una investidura aparente, pero que llena los requisitos por la Ley y que oculta la verdadera intención de los contratantes pero bajo una forma diversa, de tal manera que su verdadera naturaleza permanezca secreta. En estas condiciones el acto real encubierto produce sus efectos salvo el caso de que haya una Ley que lo prohíba.

A manera de ilustración de un caso típico de fraude a la Ley, pondremos el siguiente: En el Estado de Tamaulipas los impuestos por concepto de donación eran, hasta antes de 1971, más elevados que los impuestos de compraventa y las personas que querían donar sus propiedades a sus hijos y evitarles, después de su muerte, el pago de los impuestos de herencias y legados y todos los demás gastos que infieren los procedimientos de juicios testamentarios, efectuaban dichas donaciones bajo la apariencia de contratos de compraventa con el fin de pagar menos impuestos. A la fecha, en dicha entidad federativa los impuestos de ambas instituciones jurídicas se han equiparado y las personas del supuesto recurren y recurrirán a cualquiera de las formas enunciadas puesto que para ellos es igual el acudir a celebrar cualquiera de las dos formas requeridas sin incurrir en fraude a la Ley.

Hasta aquí las consideraciones de tipo doctrinal y los preceptos legales vigentes que nos serán de suma utilidad para los efectos nuestro estudio al aplicar la teoría -- civil de la simulación a la materia agraria.

CAPITULO SEGUNDO

CAPITULO SEGUNDO

2.- Antecedentes históricos de la propiedad rural - en México.- La propiedad rural en México: A).- La Epoca Pre-cortesiana.- B).- La Epoca Colonial.- C).- La Epoca Independiente hasta la Revolución de 1910.- D).- La propiedad rural en México hasta la Constitución de 1917.

2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROPIEDAD RURAL - EN MEXICO.- LA PROPIEDAD RURAL EN MEXICO: A).- EPOCA PRECOLONBIANA.- Durante este período la tenencia de la tierra se encontraba dividida según las clases sociales imperantes de acuerdo a su jerarquía, por lo que, para los efectos de nuestro estudio, lo trataremos a manera de antecedentes remotos de nuestro derecho agrario vigente, por lo tanto es necesario referirnos a las tribus precolombinas; el pueblo Azteca y el Maya, ya que por su adelantado grado de civilización, destacaron sobre los otros pueblos existentes en el Continente Americano.

El Licenciado Emilio Portes Gil (1), nos dice, "La organización social y política de estos pueblos constituye el antecedente que, en etapas posteriores de su desenvolvimiento histórico, adoptó el pueblo mexicano", por lo que, es importante establecer que los Aztecas, alrededor del año 325 se establecieron en el hoy valle de México.

Tomamos de la Lic. Martha Chávez Padrón de Velázquez (2), los datos relativos a la organización territorial del pueblo Azteca.

"Entre los Aztecas solamente el señor (Tzin) podía disponer de las tierras como propietario y ejercer la plena IN RE POTESTAS (derecho de usar del fruto y disponer de las cosas). El señor podía dejar las tierras para sí, llamándose entonces Tlatotacalli o la repartía entre los principales -- (Pipiltzín)..... veámos cuáles son los tipos de propiedad -- que emnaba de la voluntad del señor.

-
- 1).- PORTES GIL EMILIO. "Autobiografía de la Revolución Mexicana". Edición 1964, México, D.F., página 27.
 - 2).- CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ MARTHA. "El Derecho Agrario en México, Edición 1964, páginas 92 y 93.

"I.- PILLALLI.- Clavijero dice que "eran posesiones antiguas de los pipiltzín, trasmitidas de padres a hijos, o concedidas por el Rey en galardón por servicios prestados a la Corona"..... y gobernadores y caciques.

Entre los pipiltzín se encontraban los parientes y allegados del señor, los principales e hijos de principales-caballeros (tecutli) comendadores y gobernadores o ca ciques."

"II.- TEOTLALPAN.- Los productos de estas tierras - llamadas teotlalpan (tierras de los dioses) estaban destinadas a sufragar los gastos del culto."

"III.- Estas tierras estaban destinadas a suministrar víveres al ejército en tiempos de guerra."

"IV.- Había tierras cuyo productos se destinaban a sufragar los gastos del pueblo."

"V.- CALPULLI.- Era una parcela de tierra que se asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas."

El Dr. Lucio Mendieta y Nuñez (3) nos dice que "el monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista el origen de su propiedad, -- cualquiera otra forma de posesión o propiedad territorial -- dimanaba del rey". "...desde una época que se remonta, sin duda alguna a la fundación de los reinos, los pueblos que -- los constituían estaban en posesión y disfrutaban de algunas

3).- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Problema Agrario de México" México 1959, página 4.

extensiones de tierras. Esta propiedad territorial de los -- pueblos y las propiedades de los nobles y guerreros, entre -- las cuales las condiciones de la donación establecían dife-- rentes modalidades, dieron por resultado diversos géneros y -- clases de propiedad de la tierra: sin embargo, es posible -- agruparlas en tres clasificaciones generales, teniendo en -- cuenta la afinidad de sus características:

"Primer grupo: Propiedad del rey, los nobles y los - guerreros.

"Segundo grupo: Propiedad de los pueblos.

"Tercer grupo: Propiedad del ejército y de los di^oses.

Nos ocuparemos de cada uno de los grupos en los pá-- rrafos siguientes:

"Primer grupo: Propiedad del rey, los nobles y los-- guerreros.- Los antiguos mexicanos, no tuvieron de la propie-- dad individual el amplio concepto que de la misma llegaron a formarse los romanos (4)"

En efecto, sólo al rey le era lícito disponer de -- sus propiedades sin limitación alguna; podía transmitirlos -- en todo o en parte por donación, o por enajenación o darlas-- en usufructo, Las personas a quienes el rey favorecía dándo-- les tierras, eran, en primer lugar a la nobleza, con la con-- dición de transmitirlos a sus hijos, formándose así verdade-- ros mayorazgos, aun cuando el rey a veces donaba a algun no-- ble tierras en recompensa de servicios, sin condición de --- transmitirlos a sus descendientes, pudiéndolas donar o ven-- der.

4).- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Obra citada, página 7.

Los guerreros también recibían propiedades del rey— en recompensa a sus hazañas, unas veces sin condición y — otras veces con la usual de transmitir las a sus descendientes. Las tierras de los guerreros, al igual que las de la nobleza y el rey, eran de magnífica calidad.

Segundo grupo: La propiedad de los pueblos.— La nuda propiedad de las de los barrios o calpulli pertenecían a éstos, pero el usufructo de las mismas a las familias que — las poseían en lotes perfectamente bien de limitados con cercas. Hay que hacer notar que el usufructo era trasmitable de padres a hijos sin limitaciones, tales como cultivar la tierra sin interrupción, así, se dejaba cultivar la tierra por dos años consecutivos, el jefe del barrio reconvenía a la familia, y si en el siguiente año no había enmienda, se perdía el usufructo.

"Además de las tierras de los calpulli dividida en fracciones entre las familias usufructuarias, había otra clase, común a todos los habitantes del pueblo o ciudad; care— cían de cerca y su goce era general... Una parte de ella se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago de tri— butos; eran labradas por todos los trabajadores en horas de— terminadas, estos terrenos se llamaban altepetlalli y se — asemejan mucho a los ejidos y propio de esos pueblos españo— les (5)".

Tercer grupo: La propiedad del ejército y de los — dioses.— Había grandes extensiones de tierras que estaban —

5).— MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Obra citada, página 7.

destinadas al sostenimiento del ejercito en campañas y otras a sufragar los gastos del culto. Se dice que estas tierras -- eran propiedad de instituciones, es decir de la clase sacerdotal y del ejército.

Los indios nunca tuvieron un concepto claro de la -- propiedad, tenían un concepto abstracto de los géneros de las propiedades a que se ha hecho referencia por que para distinguirlos se referían a la calidad de los poseedores y así encontramos diversos tipos de propiedad que derivan de la voluntad del señor, según puede verse en seguida; Tlatocalli -- (tierra de los nobles); Altepetlalli (tierras del pueblo), -- Calpullalli (tierras de los barrios), Miltechimalli (tierras para la guerra), Teotlapam (tierras de los dioses).

En lo que respecta a la propiedad territorial del -- pueblo MAYA, que habitaba en la península de Yucatán, los -- historiadores, de la materia aseguran que la propiedad era -- comunal, no solo en lo que concierne a la nuda propiedad sino también por lo que respecta al aprovechamiento de la tierra, situación que se debió a las condiciones especiales de la península que obligaban a los labradores a cambiar frecuentemente el lugar de cultivo.

El Doctor Lucio Mendieta y Nuñez, que en su obra -- (6), cita a Molina Solís asienta: "En un país como Yucatán, privado de minas, la tierra tenía que ser la principal fuente de sustento para la población, no había propiedad exclusiva de los terrenos, se conservaba en el dominio público; su-

6).- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Obra citada, página 12.

uso era del primer ocupante, y la ocupación misma no daba -- si no un derecho precario, que subsistía cuando el cultivo y cosecha de las mieses".

Es conveniente hacer la mención de que la propiedad territorial de los Aztecas y los Mayas corresponden también a todos los señoríos sujetos a su dominio, a excepción de las tribus nómadas que por tener tal carácter no tenían concepto alguno de la propiedad de las tierras.

"La tierra estaba sumamente dividida desde el punto de vista ideológico en cuanto a los diversos géneros de posesión y de usufructo de que era susceptible; pero en realidad las cosas se encontraban concentradas en unas cuantas manos; era la base de la preminencia social, de la riqueza y de la influencia política de un grupo de escogidos. El rey los nobles y los guerreros, eran los grandes latifundistas de la época; sus latifundios, solo transmisibles entre ellos mismos formaban, de hecho, una propiedad que se hallaba fuera del comercio, que mantenía la diferencia de clases y hacia punto menos que impible el desenvolvimiento cultural y económico de las masas (?)".

B.- LA EPOCA COLONIAL.- Al llegar los españoles a la gran Tenochtitlán e instalado el gobierno de la colonia,-- Hernan Cortez, basándose en las disposiciones de la Real Cédula del 18 de junio de 1513, procedió a distribuir -- entre los soldados y capitanes de su ejército las tierras -- que habían sido conquistadas; de esta manera surge la propiedad territorial de la Nueva España y fueron distribuidas las tierras en la siguiente forma:

7).- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Obra citada, página 14.

a).-- La propiedad privada de los militares del ejército conquistador, y el de los españoles que posteriormente vinieron a tierras americanas una vez que se consumó la conquista.

b).-- La propiedad de la Iglesia, y

c).-- La propiedad de los indios, misma que les fué adjudicada mediante cédulas y disposiciones de la Corona Española.

La Corona Española hizo derivar la propiedad territorial en la Bula del Papa Alejandro VI, mediante la cual se delimitó la que correspondía a la Corona de España y a la de Portugal y que declaraba propiedad de España las tierras conquistadas, con la condición de que en dichos territorios se propagara la religión católica entre los pueblos conquistados.

Esta Bula, de dudoso valor jurídico, careció por completo de legalidad y fué emitida debido a la invocación que hiciera la Corona Española con el objeto de solucionar la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas y con visos de darle una apariencia de legalidad; pero lo que en realidad fué que el derecho de ocupación y la conquista fué lo que determinó el concepto jurídico de la propiedad territorial. Muchos autores han pretendido considerar que las tierras de América eran de propiedad privada de los monarcas de España y Portugal, fundándose para ello en la Bula Papal antes mencionada; De tal manera que los reyes españoles dispusieron siempre de los territorios de Indias como cosa propia, es así que en las cédulas que emitían declaraban ser de su propiedad particular o de la Corona Española indistintamente.

Estas cédulas reales no pueden apoyar a la llamada "tercia patrimonialista del Estado", que considera a las tierras de Indias como propiedad privada de los reyes de España. La Bula de Alejandro VI, no dió a éstos únicamente la propiedad de las tierras sino al propio tiempo les otorgo la soberanía y jurisdicción, así pues la propiedad real no es idéntica a la que un individuo pudiera tener sobre un bien inmueble.

Los actos de apropiación privada de la tierra fueron los repartos que de ella se hicieron entre los conquistadores, distribuciones que los reyes confirmaron y que hicieron directamente.

El Doctor Lucio Mendieta y Nuñez (8), señala que -- "Las distribuciones de que se hace, aunque fueron confirmados por disposiciones reales, no pueden considerarse como -- simples donaciones de los soberanos, sino como pago o remuneración de servicio prestados a la Corona. A título de simple donación se repartieron mas tarde grandes extensiones de tierra, cuyo objeto no fue otro que el de estimular a los españoles para que colonizaran los territorios de las Indias esto es lo que llama Merced Real".

Después de la conquista los españoles llegaron a México e iban adquiriendo tierras en los puntos en que las solicitaban, y estas adquisiciones en cuanto a extensión, además de estar sujetas a calidad y méritos del solicitante, -- igualmente lo estaban a la situación y clase de los terrenos y al uso para el que iban a destinarse. Pero no obstante que no hubo disposición alguna que señalase el máximo o el mínimo de tierras que podía repartirse a cada colono fundamental

8).- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Obra citada, página 26.

mente puede suponerse ninguno recibió menos que una peonía o de una caballería de tierra.

Después de la conquista de la Nueva España se presentó el problema de la adquisición de tierras por parte de las ordenes religiosas, no obstante que la cédula 1535 prohibió que se vendieran tierras a la iglesia su pena de perderlas. El espíritu religioso que prevalecía en la época impidió que se llevase a cabo esas prohibiciones motivo por el cual el Clero llegó a adquirir grandes extensiones de tierras llegándose a constituir grandes latifundios de las ordenes monásticas llegando a acaparar .prevaleciendo las mismas circunstancias que prevalecían en España.

Dichas adquisiciones el Clero las efectuaba por medio de donaciones, legados, obras pías y compras de tal manera que a fines del siglo XVIII éste tenía una riqueza inmensa más o menos muerta, consecuencia de los males económicos de México.

"Al lado de las propiedades de estas instituciones, crecían también las de los particulares, especialmente la de los conquistadores y sus hijos criollo La Corona Española, - que se consideraba dueña de América, otorgaba "mercedes" a - las personas que con méritos las solicitaban, preferentemente a quienes habían servido en la guerra, y esta institución de la merced, al lado de la encomienda formaba el origen del derecho de propiedad. Los Españoles se posesionaron de la tierra por varios modos distintos: La encomienda, que solo - daba ciertos derecho de carácter tributario, pero que no - transmitían la propiedad; la merced, que era una donación - real en favor de personas merecedoras de ella, la simple - ocupación de tierras baldías. Las asignaciones individuales-

eran a menudo de una magnitud principescas y pertenecía a dos clases: La peonía y la Caballería, que correspondían respectivamente a las recompensas obtenidas por los soldados de -- las dos armas, infantes y tropas montadas. Una peonía podía sostener una familia en las condiciones más o menos modestas abarcando en su totalidad algo menos de cincuenta hectáreas. La caballería era una extensión de tierra cinco veces mayor que la peonía y que comprendía alrededor de trescientas hectáreas. Estas tierras se daban sin derecho de propiedad, el que se adquiría con cuatro años de ocupación y el mejoramiento de la tierra. Todo esto es el derecho. Los hechos fueron demostrando y el mejoramiento de la tierra, todo esto es el derecho. Los hechos fueron demostrando sucesivamente el acaparamiento de las tierras por medio de patrimonios con indias, compras lesivas, despojos, las tierras comunales muy a pesar de las diligencias de la Corona, vinieron a menos, surgiendo el desheredado peón que había perdido lo suyo (9)".

El resultado fué, dos siglos después de la conquista la amortización en manos del Clero y la corporación de la mayor parte de la propiedad territorial, la constitución de grandes propiedades, inmensas a veces en poder de un número reducido de propietarios. Fueron tan grandes y numerosas estas posesiones que a través del tiempo quedo ya muy poca tierra útil que pudiera ser cultivada por los aborígenes, ignorándose cuales pertenecían al rey, a la Iglesia y cuales -- eran patrimonios de los indígenas.

9).- GONZALEZ COSSIO FRANCISCO. "Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la Epoca Precortesiana hasta las Leyes de 6 de Enero de 1915". México 1957, Primera tomo, página 92.

Como resultado de la situación imperante a que se a hecho referencia en el párrafo anterior, se empezó a legislar sobre la materia, se ordeno que se respetase la propiedad de los indios quedando la mayor parte de la propiedad de los pueblos indios como la época precolonial; en la forma de propiedad comunal intransmitible." (10).

"Propiedad comunal. Las leyes Españolas distinguen cuatro clases de propiedades comunales por su origen y aplicación: El fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento".

El fundo legal.- La cédula de 1523 dispuso a que se señalara a cada villa y lugar que se fundara y poblare, las tierras y solares que fuere menester para que sobre ellas se edificaran los pueblos. El fundo se otorgo a la entidad pueblo, pero no a personas particulares, por lo que su origen era inajenable.

"El fundo legal.- Comprendía una propiedad común del pueblo este no podía disponer de el sino comunalmente, era el caso de la población, se destinaba exclusivamente a la construcción de casas y a la división en solares para los usos de la familia y nadie podía disponer del solar que se le adjudicaba, si no sólo para que se construyese su casa y gozara del usufructo y la posesión." (11)

"El ejido.- Tuvo su origen en la disposición expedida por el consejo de Indias bajo el reinado de Carlos V, en el año de 1546" "La propiedad del ejido comprendía tierras bastantes para que los pobladores se dedicasen a sus trabajos agrícolas." (12)

10).- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Obra citada. página 46

11).- PORTES GIL EMILIO. Obra citada; página 34.

12).- PORTES GIL EMILIO. Obra citada, página 33.

Etimológicamente la palabra ejido viene de exitos,-- que significa fuera de la población. En los pueblos fundados por los indios había también algunas tierras comunales en su aprovechamiento, conocidas bajo el nombre de altepetlalli, -- estas tierras continuaron con el mismo destino y fueron para estos pueblos los que el ejido en la nueva fundación.

"Las características del ejido eran, en primer lugar, la comunidad, la inalienabilidad y el parcelamiento de la tierra, teniendo el pueblo sólo el derecho de usufructo." (13).

Las tierras de repartimiento.-- Esta categoría de -- propiedad comunal; las tierras de distribución eran aquellas que desde antes de la fundación de los pueblos indios venían poseyendo algunas familias y las cuales siguieron en posesión de ellas. Estas tierras les fueron conferidas a los indios por disposiciones y mercedes especiales, constituyeron las tierras de común repartimiento.

Los propios.-- Eran propiedades de los ayuntamientos y de las poblaciones, eran terrenos cuyos productos servían para cubrir los gastos públicos, designándose muchos -- de ellos al servicio público.

La época colonial, en conclusión, prevalecía la lucha entre los pequeños y grandes propietarios en la cual -- aquellos tendían a extenderse invadiendo los dominios de los indígenas despojándolos de los terrenos que poseían, ya que fueran de propiedad individual o de propiedad comunal.

13).- PORTES GIL EMILIO. Obra citada, página 34.

La ignorancia y miseria de la clase indígena favoreció grandemente las especulaciones que los españoles hicieron sobre sus tierras, no obstante de las leyes los protegían, pero ya se ha dicho que tales ordenanzas eran eludidas en su cumplimiento.

C).— LA EPOCA INDEPENDIENTE HASTA LA REVOLUCION DE-1910.— Se consumó la Independencia de la Nueva España el 27- de septiembre de 1821 pero trataremos de efectuar el presente estudio ubicandonos desde principios del siglo XIX época- que el número de indígenas despojados de sus tierras era muy grande, por lo que los indios no combatieron por ideales de - independencia y democracia, por que estaba muy por encima de su mentalidad, sino que combatieron por que los agitaba el - problema agrario que para entonces ya estaba definido en la vida nacional.

"Apremiado el gobierno español por las manifestaciones de rebeldía que iniciaron el movimiento de independencia comenzó a dictar una serie de leyes y disposiciones con el - objeto de conjurar, hasta donde fuera posible, que el movimiento cundiera en el país." (14)

"Las medidas tomadas por el gobierno español a raíz de la guerra de Independencia fracasaron por que nadie tenía fé en las disposiciones legales; la experiencia de tres siglos había demostrado que solo expresión de la buena voluntad del gobierno, pero completamente ineficaces en la práctica". (15) y los indígenas veían en el movimiento insurgente- que se iniciaba una esperanza de recuperar las tierras de - que había sido despojado.

14).— PORTES GIL EMILIO. Obra citada, página 42.

15).— MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Obra citada;

El movimiento de independencia se inició el 15 de septiembre de 1810 acaudillado por el cura Don Miguel Hidalgo a quien más tarde se le unió Don José María Morelos quien en su "proyecto para la confiscación de intereses de europeos y americanos adictos al gobierno español" enunció varios conceptos que habrían de ilustrar el ideario de la independencia, influyendo poderosamente en las determinaciones de las posteriores organizaciones constitucionales.- Decía el aludido proyecto. 1.ª Séptima: Deben también utilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas cuando mucho, por que el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria y no en que solo un particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas". por lo que el documento que se cita se infiere fácilmente que Morelos conocía realmente el problema social y económico del latifundismo.

El acta de Independencia de 1813, redactada en Chilpancingo; la primera Constitución Política de 1814 redactada en Apatzingán; la segunda Acta de Independencia de 1821, así como la Constitución de 1824 afirman en realidad postulados de soberanía independencia e igualdad sin adentrarse en el estudio y solución del problema de la tierra.

Consumada la independencia de México, los nuevos gobiernos procuraron resolver el problema agrario pero considerando desde un punto de vista diferente del que dominó en la época colonial.

"El problema presentaba dos aspectos: 1o.- Defectuosa distribución de la tierra; 2o.- Defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio. En la Independencia se considero el primer aspecto. Realizada la Independencia,-

los gobiernos de México solo atendieron. Se creyo que el país lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo -- que requería era una mejor distribución de sus pobladores so- bre el territorio y población europea que levantase el nivel cultural de la indígena, que estableciera nuevas industrias- y explotara las riquezas naturales del suelo". (16).

Para realizar la solución del problema que apunta -- el Doctor Lucio Mendieta y Nuñez, las autoridades de la época, el 18 de Agosto de 1824 se expidió las primeras Leyes de Colonización que disponía en primer lugar, se entregaran ti- rras de cultivo a los mexicanos; en segundo, a los extranjeros y establecía también, la prohibición para que la iglesia y las Instituciones de manos muertas adquirieran mayores exten- siones de las que ya poseían. Esta Ley es muy importante por que demuestra que el gobierno estimaba ya como dos grandes -- males el latifundismo y la amortización. No obstante estas -- leyes, en teoría eran buenas pero fracasaron debido a las -- condiciones especiales de la población rural mexicana de -- aquella época.

1).- LEY DE DESAMORTIZACION.- Esta Ley de 25 de Ju- nio de 1856 ordenó que las fincas rústicas y urbanas perte- necientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la Repú- blica, se adjudicasen a los arrendatarios, por la renta con- siderada como rédito al seis por ciento anual.

El artículo 25 incapacita a las corporaciones civi- les religiosas para adquirir bienes raíces o administrarlos, con excepción de los edificios destinados inmediata y direc- tamente al servicio de la institución. Este artículo ejerció una influencia decisiva en la organización de la propiedad -- de los pueblos indios.

16).- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Obra citada, página 77.

En la práctica los resultados de la Ley de Desamortización fueron que los arrendatarios de las tierras por causas económicas, prejuicios morales y religiosos en el campesino mexicano, les impidieron aprovecharse de los beneficios de esta Ley. Otro efecto de la ley fué que algunos denunciantes se adjudicaron haciendas y ranchos por entero. "En efecto - dice Mendieta Núñez - citando a Molina Enríquez - si estas propiedades hubiesen sido adquiridas por sus respectivos arrendatarios, la República habría recibido un gran beneficio, porque de ese modo se hubiera formado una pequeña propiedad bastante fuerte y numerosa; pero como no fué posible por las circunstancias económicas, morales y religiosas de - que hemos hablado, resultado que los denunciados, gente acomodada, de pocos escrúpulos y de gran capacidad económica, - no sólo adquirieron las fincas denunciadas por entero, sino que, de que no había límites para adquirirlas, compraron - cuantas les fue posible, y así, en vez de que la desamortización contribuyese a aumentar el número de pequeños propietarios, favoreció el latifundismo".

LAS COMPAÑÍAS DESLINDADORAS Y LAS LEYES DE BALDIOS.- El 31 de Mayo de 1873 se expidió una Ley General sobre Colonización en la cual se facultaba al Ejecutivo en condiciones determinadas y así la autorizó la formación de comisiones -- exploradoras para medir y deslindar las tierras baldías, y - otorgara a quien midiera y deslindara un baldío, la tercera parte del mismo como premio por el servicio. Este es el origen de las tristemente recordadas Compañías Deslindadoras.

"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 Deslindadoras correspondieron como premio de

sus trabajos fueron enajenados por estos a un corto número - de particulares". (17).

Hay que hacer mención aquí a las Leyes sobre Terrenos baldíos de 1863 y 1894, las cuales tienen una relación - muy estrecha con Las Leyes de Colonización; unas y otras - tienden a un mismo fin "aumentar las fuerzas sociales de la - República, atrayendo elementos extranjeros y procurar una - equitativa distribución de la tierra facilitando la adquisi- - ción de baldíos por los particulares en general". (18).

La Ley de Baldíos de 20 de Julio de 1894 no definió lo que eran terrenos baldíos, diciendo que son baldíos los - terrenos de la República que no hayan sido destinados a un - uso público por la autoridad facultada para ello por la Ley - ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a indi- - viduo o corporación autorizada para adquirirlos.

Esta Ley cometió el error de no fijar límites a la extensión denunciabile y levanto la obligación que la ley anterior imponía a los propietarios de baldíos en el sentido - de colonizarlos, acotarlos y cultivarlos; esto favoreció el - acaparamiento de tierras por especuladores, personas en su - mayoría influyentes, por lo que lejos de lograr una mejor - distribución de la tierra contribuyeron a la decadencia de - la pequeña propiedad y favorecieron el latifundismo.

17).- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. Obra citada, página 113.

Como resultado de las diversas leyes y de los --- acontecimientos políticos que hemos recordado, se vino germinando en la clase campesina un malestar, consecuencia del --- acaparamiento de las tierras por un reducido grupo de mexicanos, y, llegado el momento histórico oportuno, esa numerosa-clase campesina desprovista de los bienes necesarios para su subsistencia, ve que un movimiento convulsivo en la vida social del País puede ser el remedio para sus males y se aventura a la lucha armada con la esperanza de encontrar una solución a sus problemas y los de sus hijos para alcanzar una vida decorosa.

D).- LA PROPIEDAD RURAL EN MEXICO HASTA LA CONSTITUCION DE 1917.- En 1896 se produjo el primer levantamiento en el Estado de Chihuahua a causa de lo exorbitante de los impuestos; en 1906 la huelga de Cananea, Sonora, cuyos obreros exigían mayores salarios.

En San Luis Missouri, en julio del mismo año de --- 1906, se publicó el Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, firmado por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Enrique Flores Magón, Antonio I. Villarreal, Rosalío Bustamante, Librado Rivera y Manuel Sarabia, constituyendo el documento más --- importante que sirvió de antecedente a la Revolución Mexicana, en el cual se analizan todos los problemas de México en sus aspectos político, social, cultural y económico. Se hace una crítica severa de los procedimientos arbitrarios empleados por el gobierno; se denuncia la intromisión del clero en la política, las riquezas que poseía y la tendencia de éste de intervenir en la cosa pública, olvidándose de su misión --- espiritual. Se estudia la política internacional, expresando que en la igualdad de circunstancias, debía darse preferencia al mexicano sobre el extranjero y acabar con los privilegios de que éste disfrutaba.

Hace un balance sobre las condiciones en que se encuentran los trabajadores y los campesinos, cuya situación era de verdadera miseria. Plantea la jornada de ocho horas, exige la reglamentación del servicio domestico, pide mejores salarios e higiene en las fábricas y en los talleres, alojamientos, prohibición del trabajo infantil, descanso dominical, indemnización por accidentes de trabajo, pensiones, obligación de pagar a los peones con dinero en efectivo suprimiendo los vales, aboga por la mejoría económica de los jornaleros y medieros, para evitar el abuso en el trabajo a destajo.

En cuanto al problema de la tierra, expresa la necesidad de que se haga una distribución equitativa de ella entre los millones de campesinos que vegetan en la miseria y en la incultura, a efecto de que puedan lograrse una mejor producción. Trata de la inmigración hacia los Estados Unidos de los campesinos como consecuencia del despojo de sus tierras.

Finalmente plantea el problema educativo, abogando por llevar la escuela a todas las regiones del país y exige que se expropien todos los bienes de los funcionarios del gobierno que lo hayan adquirido abusando del poder para enriquecerse, dedicando el producto de tales bienes al pago de la deuda pública.

Pero no solo el grupo liberal encabezado por Flores Magón era el que denunciaba los actos arbitrarios de la dictadura. Escritores como Emiliano Reclus, sociólogo francés que afirmaba que la guerra de independencia había arrojado a los españoles, pero que el sistema de la gran propiedad que ellos introdujeron se había mantenido; que los trabajadores-

del campo, muy debilmente retribuidos y retenidos por la fuerza de las cosas en la dependencia de los señores terratenientes, sólo por ser hombres diferían de los verdaderos siervos.

También escritores mexicanos, miembros del Partido Liberal, tales como Genaro Reygosa, Andrés Molina Enriquez - Salvador Brambila y Sánchez Matias Romero, José Lorenzo de Cossio y muchos más, denunciaron el estado de miseria, de atraso y de incultura en que se hallaba el pueblo de México como consecuencia del acaparamiento de tierras que disfrutaban los grandes latifundistas.

En síntesis, hacia fines del año 1909 la situación política, social y económica del régimen porfirista presenta las siguientes características:

10.- Carencia absoluta de civismo, pues eran los directores de la política quienes disponían a su arbitrio de los gobiernos de los Estados, de los ayuntamientos, las Cámaras de diputados y senadores y los congresos locales, en virtud de que esos puestos los ocupaban individuos adictos al régimen;

20.- Condiciones paupérrimas de los campesinos como consecuencia de infamante régimen hacendario, el acaparamiento de tierras poseídas por muy pocos propietarios y, como corolario de tal situación, los jornales miserables, la consignación al servicio de las armas, las tiendas de raya, poquísimas escuelas, maltrato humillante a los peones y violación de sus mujeres

30.- En las ciudades no existía ninguna garantía para los trabajadores ni se reconocía el derecho de huelga,-

acallando los movimientos de protesta por medio de la violencia;

4o.- La mayor parte de las propiedades urbanas y rurales estaba acaparada por los monopolios, compañías mineras, empresas petroleras y los bancos protegidos por la legislación;

5o.- Situación de privilegio para los extranjeros y sus negociaciones;

6o.- Administración de justicia supeditada al ejecutivo federal;

7o.- Unas cuantas compañías colonizadoras y algunos extranjeros estaban posesionados de setenta y dos millones - de hectareas del territorio nacional, es decir de cerca de - la cuarta parte del total de la extensión del territorio del país, distribuidas en la siguiente forma: En la Baja Califor nia, cuatro personas estaban en concesión de 11.5 millones - de hectáreas; 14.5 millones de hectáreas poseían 7 concesionarios en Chihuahua; en Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila se entregaron a un solo propietario 5 millones de hectáreas; en Oaxaca a 4 concesionarios se les adjudicaron más de 3 millones 200 mil hectáreas; en Durango, dos ricos concesionarios tenían cerca de 2 millones, y en Chiapas se adjudicaron a un solo concesionario 300 mil hectáreas;

8o.- Concesiones ilimitadas a compañías inglesas y monopolios. A la Person and Son, antecesora de la Compañía - Mexicana el "Aguila", se le otorgó para la explotación de - tierras nacionales o baldías prácticamente toda la costa del Golfo de México, y basándose en sus prerrogativas, se dedicó

a la explotación de grandes predios particulares. A la Compañía de Petróleo "El Aguila" se le otorgo la concesión para la exploración y explotación del subsuelo de los lagos, lagunas y albuferas, con terrenos baldíos y nacionales, así como aquellos cuyo título hubiese sido expedido por el gobierno federal como reserva del subsuelo. Concesiones todas libres de impuestos y gravámenes;

9o.- La red de ferrocarriles existentes había sido construída mediante un plan antieconómico, con el deseo de lucrar con las concesiones y subvenciones que el gobierno hacía en efectivo, a más de aprovechar las maderas de los bosques que eran explotados sin tasa ni medida por las compañías constructoras, sin fomentar la producción agrícola o industrial.

En las postrimerias del gobierno del general Díaz -- la situación había llegado a un estado verdaderamente alarmante. El malestar económico agregado al político. fué lo -- que vino a determinar el movimiento revolucionario acaudillado por don Francisco I. Madero. En ese entonces las ideas -- revolucionarias se venían propagando por todos los hombres -- que deseaban un cambio de régimen, ideas acogidas con beneplácito por las clases desheredadas.

En el mes de noviembre de 1910, don Francisco I. Madero expidió el Plan de San Luis, en el que domina fundamentalmente una tendencia de carácter político, criticando severamente los procedimientos administrativos del gobierno del general Díaz, aún cuando debemos reconocer en él como finalidad para iniciar el movimiento armado la necesidad de una reforma agraria. Y no obstante que en dicho documento sólo se toca uno de los aspectos menos importantes, pues se refiere exclusivamente a la mala aplicación y efectos de las leyes --

de baldíos y de colonización, se ve, sin embargo, que en el ánimo de los caudillos de la Revolución de 1910 se perfilaba claramente una tendencia de carácter agrario.

El Plan de Texcoco, obra del notable intelectual - don Andrés Molina Enríquez, merece especial mención por su - contenido agrario, pues en el expuso con diafanidad y precisión la necesidad de que cuanto antes se procediera a iniciar la reforma agraria del país.

En lo que a literatura agraria se refiere, sin género de dudas el documento más importante es el Plan de Ayala, expedido por Zapata el 23 de noviembre de 1910, en cuyo artículo 6o. se disponía que los terrenos, montes y aguas que hubiesen usurpado los hacendados, se deberían entrar en posesión de los pueblos o de las ciudades que poseyeran los títulos correspondientes. El 7o. expresaba que en virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son dueños mas que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria, sin poder mejorar ni elevar su posición social, ni dedicarse a la agricultura o a la industria - por estar en unas cuantas manos la tierra, montes y aguas, - deberán expropiarse, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para los pueblos y se mejore en todo y por todo la falta de propiedad y bienestar de los mexicanos.

En resumen, el Plan de Ayala establecía:

- 1o. La restitución de los ejidos a los pueblos;
- 2o.- La restitución de las tierras a los despojados, como individuos particulares;

3o. La expropiación por causa de utilidad pública, - con indemnización equivalente a la tercera parte del valor - del latifundio;

4o. La nacionalización de sus bienes a los opositores del Plan, como sanción.

A pesar de que la Revolución de 1910 triunfó rápidamente, se siguió experimentando un gran malestar en todas partes y una vez que Madero hubo llegado al poder, su gobierno no adoptó una actitud indecisa, provocando con ello que elementos avanzados que habían ido a la revolución, comenzaran a desconfiar de él, a consecuencia de lo cual vino una serie de divisiones que se tradujeron en el desconocimiento del gobierno por algunos generales que se habían distinguido en la lucha en contra del general Díaz, entre ellos Pascual Oroscoco, quien el 25 de marzo de 1912 suscribió el Plan de Chihuahua, cuyo artículo 35 estaba dedicado al problema agrario, - reconociendo la propiedad a los poseedores pacíficos de propiedades, cuya posesión datara de más de 20 años, hablaba de la revalidación y perfeccionamiento de todos los títulos legales; de la reivindicación de los terrenos arrebatados por despojo; del repartimiento de los terrenos baldíos y nacionalizados en toda la república; reglamentaba la expropiación - por causa de utilidad pública y hablaba de la emisión de bonos para pagar con ellos los terrenos expropiados. Los postulados del Plan de Chihuahua no llegaron a cumplirse, pues Pascual Oroscoco fué prontamente derrotado por Victoriano Huerta, quien meses después habría de traicionar al Presidente Madero, sacrificándolo en unión del Vicepresidente Pino Suárez, como consecuencia de la sublevación de facciones importantes del ejército, encabezadas por los generales Félix Díaz y Bernardo Reyes, asumiendo el poder mediante un golpe de astucia Victoriano Huerta el año de 1913.

Contra esa situación se inició el movimiento constitucionalista, encabezado por don Venustiano Carranza, quien para justificarlo expidió el Plan de Guadalupe, fechado el - el 26 de marzo de 1913, en el Estado de Coahuila, de contenido netamente político y sin absolutamente ninguna idea referente a la reforma agraria, aunque es necesario reconocer - que la revolución constitucionalista tuvo esencialmente un carácter económico y social desde sus comienzos. Muchos de los jefes revolucionarios al posesionarse de regiones agrícolas del país, lo primero que hacían era proceder de inmediato a la repartición de tierras a los campesinos, hecho verificado por primera vez en el Estado de Tamaulipas, cuando las fuerzas constitucionalistas se posesionaron del enorme latifundio conocido con el nombre de la "Sauteña" y de la hacienda de "Los Borregos", que fueron repartidos entre los campesinos de la región, Este mismo fenómeno se observó en los Estados de Chihuahua y Durango, siendo en éste último Estado - donde se expidió la primera Ley Agraria local, que ordenaba la restitución y dotación de ejidos a los pueblos.

El 12 de diciembre de 1914, el primer Jefe del Ejército Constitucionalista expidió en Veracruz una ley, complementaria del Plan de Guadalupe, en la que se expone con toda precisión el verdadero programa de la Revolución. Su artículo 2o. establece que durante la lucha se dictarán las leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente despojados privados; y el artículo 3o. faculta al Jefe de la Revolución para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública que fueran necesarios para el reparto de la tierra, fundación de pueblos - y demás servicios públicos.

El 6 de enero de 1915 se dictó la ley por la cual - se reconoció el derecho de los pueblos campesinos para que - se les dote de todas las tierras necesarias para su subsis--

tencias y se les restituyan a aquellas de que habían sido - despojados. En ella se hace la declaración de nulidad de - que todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos que se hubieren hecho en contravención a la ley de 25 de junio de 1856. Crea las autoridades agrarias y se fija la tramitación a que deberán sujetarse las solicitudes de dotación y restitución de tierras. Estos dos ordenamientos fueron sin lugar a duda los que sirvieron de - plataforma social a la revolución constitucionalista y que - influyeron para que los campesinos y los trabajadores de la República se sumaran al movimiento revolucionario.

Consumado el triunfo de la revolución se procedió - al estudio del proyecto de Constitución de 1916-1917, discutida y aprobada en el Congreso Constituyente de Querétaro.

En el artículo 27 de dicha constitución descansa todo el régimen de la propiedad territorial. La primera declaración que hace el artículo de referencia es en el sentido de que "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Esto significa el reconocimiento preciso de la limitación que el derecho de propiedad de los individuos tiene en beneficio de la colectividad. Difiere este precepto del relativo de la Constitución de 1857, en la que ésta hacía una declaración en absoluto - respecto a la propiedad privada, concepto derivado del liberalismo clásico y de las teorías individualistas predominantes en aquella época.

CAPITULO TERCERO

C A P I T U L O T E R C E R O

- 3.- La pequeña propiedad en la Legislación vigente: -
A).- Constitución Política de los Estados Unidos Me-
xicanos.- B).- La pequeña propiedad en la Ley Fede-
ral de Reforma Agraria. C).- Reglamento de Inafec-
tabilidad Agrícola y Ganadera.- Función social de la
pequeña propiedad. Acción del Estado sobre el apro-
vechamiento y distribución de la propiedad agraria.

C A P I T U L O

3.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LA LEGISLACION VIGENTE.- A).- -
 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- El
 artículo 27 Constitucional, en su fracción XV preceptúa lo-
 siguiente: "Se considerará pequeña propiedad agrícola la que
 no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o
 sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación"-
 (1).

"Se considerarán, asimismo, como pequeña propiedad-
 las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en te-
 rrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo;-
 de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al culti-
 vo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por -
 bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se dediquen -
 al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule,
 cocotero, vid, vainilla, quina, olivo, cacao o árboles fruta-
 les".

"Se considerará pequeña propiedad ganadera la que -
 no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta qui-
 nientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado -
 menor, en los términos que fije la Ley, de acuerdo con la ca-
 pacidad forrajera de los terrenos".

B).- LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN LA LEY FEDERAL DE RE--
 FORMA AGRARIA.- La Ley Federal de Reforma Agraria dice (2),-
 en su capítulo VIII, artículo 249: "Son inafectables por con-
cepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros -
 de población, las pequeñas propiedades que están en explota-
 ción y que no exceden de las superficies siguientes:

(1).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(2).- Ley Federal de Reforma Agraria. Ed. Porrúa, Décima Edi-
ción.

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

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

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

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

El artículo 250 de la Ley de Reforma Agraria hace una transcripción de lo preceptuado por el artículo 27 Constitucional en su parte correspondiente al decir: "La superficie que debe considerarse como inafectable, se determinará computando por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. Cuando las fincas agrícolas a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo anterior, estén constituidas por terrenos de diferentes calidades la determinación de la superficie inafectable se hará sumando las diferentes fracciones de acuerdo con esta equivalencia.

El artículo 259, en relación a la propiedad ganadera, preceptúa: "El área de la pequeña propiedad ganadera inafectable se determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen de manera unitaria en cada predio por la

Delegación Agraria por regiones y en cada caso. Para estos estudios se tomará en cuenta la capacidad forrajera necesaria para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos".

"Los estudios señalados se confrontarán con los que haya proporcionado el solicitante y con base en todo lo anterior el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización formulará proyecto de acuerdo de inafectabilidad que someterá al C. Presidente de la República".

C).- REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA.- Este Reglamento de fecha 23 de Septiembre de 1948, en relación a la pequeña propiedad agrícola y ganadera nos dice lo siguiente (3);

Artículo 1o.- Se entiende por pequeña propiedad inafectable la que no excede de las siguientes superficies:

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

(3).- Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.- Ed. Porrúa, Décima Edición.

e).- Ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo.

f).- Trescientas hectáreas cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, cacao, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, árboles frutales y

g).- Las necesarias para el sostenimiento de quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente enganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Artículo 2o.- Cuando las tierras de los predios sean de varias clases, se calculará el límite 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 agostadero en terrenos áridos.

Artículo 3o.- Para los casos de los incisos e) y f) del artículo 1o. de este Reglamento, si los terrenos ocupados con cultivos especificados no tienen el máximo de la extensión aceptada como pequeña propiedad, pero sí tienen límites mayores a los señalados en los incisos a) y b) del mismo artículo (según la clase de tierra), y si el predio posee terrenos no sembrados con dichos cultivos especificados, podrá concederse a la pequeña propiedad un excedente de esos terrenos, del 10%, de cualquiera clase de tierras, de la superficie ocupada con los cultivos especificados.

Artículo 5o.- La calidad de las tierras se definirá de la siguiente manera:

I.- Se considerará como tierras de riego aquellas que en virtud de obras artificiales dispongan de aguas sufi-

cientes para sostener, de modo permanente, los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial.

II.- Se considerarán como tierras de humedad, aquellas que, por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región, suministren a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias.

III.- Tierras de temporal son aquellas en las que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo provenga directa o exclusivamente de la precipitación pluvial.

IV.- Son tierras susceptibles de cultivo las que, no estando dedicadas a este objeto, ofrezcan condiciones apropiadas para hacer costeable su explotación agrícola. Las tierras de monte o agostadero que se encuentren en ese caso serán equivalentes a las de temporal;

V.- Se considerarán como de agostadero las tierras en que se producen en forma espontánea plantas forrajeras o vegetación silvestre cuyos retoños pueden servir de alimentación al ganado. La circunstancia de que la producción forrajera de algunas tierras sea reforzada con la siembra de pastos, no las excluye de la clase de agostadero.

Son de buena calidad las tierras de agostadero cuya capacidad forrajera o superficie necesaria para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor no exceda de diez hectáreas. Los agostaderos en terrenos áridos son aquellos en donde son necesarias más de diez hectáreas para sostener una cabeza de ganado mayor.

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

VI.- Son tierras de monte las que se encuentran pobladas de vegetación silvestre, ya sea arbustiva o arbórea, - cuya reproducción y desarrollo se efectúan de modo natural o con la intervención del hombre, cuando persigue fines de - reforestación de saneamiento o fijación del suelo.

Las tierras de labor abandonadas por un período no mayor de cinco años en los climas tropicales y de diez años - en los climas templados y fríos; que se cubren de vegetación silvestre, se denominan tierras "alzadas" y se consideran de cultivo, siempre que sean planes o con pendientes que no pasen de 15o. y su equivalencia será la de tierras de humedad - o de temproal, según su naturaleza.

Cuando el desarrollo de las plantas que constituyen el monte alcanza diámetros, en la base de sus troncos, hasta de diez centímetros, se denomina monte bajo; al exceder la - vegetación ese diámetro constituye el monte alto".

Aún cuando algunos preceptos establecidos por el Reglamento de Inafectabilidad agrícola y Ganadera ya transcri- - tos han sido derogados por la nueva Ley Federal de Reforma - Agraria en cuanto a ésta última contraviene, según lo esta- - blecen los artículos transitorios de la misma, se han consig- - nado algunos artículos con la intención de presentar un pa- - norama más amplio del desenvolvimiento de los distintos seña- - lamientos de los límites de la pequeña propiedad agra- -

ria. (4)

FUNCION SOCIAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.- La inadecuada distribución de la tierra aprovechable en épocas pasadas y aún en la actual, ha constituido un problema de carácter económico, social y político que, en sus diferentes épocas se ha tratado de resolver mediante leyes dictadas de acuerdo con acontecimientos y circunstancias de cada momento histórico, la legislación agraria varía en el espacio y en el tiempo, pero pueden hallarse líneas idénticas de evolución en todas las sociedades humanas. En un principio la propiedad de la tierra ha sido comunal, en seguida se forman grandes extensiones territoriales en beneficio exclusivo de los detentadores del poder, del sacerdocio y de la nobleza; después surge la propiedad privada y con ella la tendencia a la concentración agraria, que arroja como consecuencia numerosos núcleos de población campesina sin patrimonio.

"La legislación dictada por las clases dominantes a partir de la constitución de la propiedad privada, mantiene el desigual reparto de la tierra, fundándose, en los países de cultura occidental en conceptos y principios individualistas derivados del derecho Romano; pero la presión demográfica y el abuso de los poseedores, provocan reacciones no sólo de carácter popular, sino en el campo mismo de la doctrina absoluta, surge la teoría de la propiedad como función social que durante muchos años no pasa de la especulación científica, hasta que dos acontecimientos históricos le dan acceso a la legislación positiva: La primera guerra mundial y la Revolución Mexicana iniciada en 1910 que concretó sus postulados en la Carta Magna de 1917". (5).

(4).- Ley Federal de Reforma Agraria.- Artículos Transitorios artículo 2o. Ed. Porrúa, Décima Edición.

(5).- Lucio Mendieta y Núñez.- "Política Agraria". Ed. 1957.- páginas 259-260.

México fué el que tuvo el honor de iniciar en el mundo la Reforma Agraria, al estructurar en el Artículo 27 de su Constitución todo un nuevo sistema jurídico para asegurar la subsistencia de los núcleos de población campesina, y aún cuando conservó el derecho de propiedad privada, imprimió en él claras tendencias socialistas, dándole el carácter de función social.

"Hemos visto, al tratar el orgien del desarrollo del problema agrario en México, que la mala distribución de la tierra ha sido, desde la época colonial hasta nuestros días, la causa de innumerables revoluciones que han agitado al país. No somos únicamente nosotros quienes lo afirmamos; son las propias autoridades españolas, son escritories de honradez y competencia consagrada, es el espíritu de las leyes encaminadas a remediar situaciones angustiosas; por último, son los hechos mismos los que demuestran que en el fondo de todas nuestras contiendas civiles se encuentra siempre esto: La miseria de los proletarios del campo"

"Así pues, la cuestión agraria dista mucho de ser una pugna entre intereses particulares, es algo que afecta vitalmente a toda sociedad y por ello hemos visto que repetidas veces se ha pretendido establecer la distribución de la propiedad agraria sobre bases equitativas; pero la codicia y los intereses de una minoría poderosa desvirtuaron en la práctica, los buenos deseos expresados en leyes innumerables. Era necesario, por tanto, establecer de manera definitiva, en un mandamiento constitucional, la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". (6).

(6).— Lucio Mendieta y Núñez.— "El Problema Agrario de México". Ed. 1959, páginas 162-163.

"Todo punto de vista que se adopte para juzgar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, debe, en consecuencia, partir de los antecedentes históricos, de las causas sociales que le dieron origen, del momento político en que fué creado, de la reorganización social que intenta y del alto espíritu de justicia que lo informa, para ser un punto de vista digno de tomarse en cuenta en la exégesis jurídica". (?)

En el artículo 27 Constitucional, que se encuentra situado en la parte dogmática en el capítulo de las Garantías Individuales, pero que en realidad, atendiendo a la esencia de sus postulados, no representa una garantía mediata para el individuo, sino que mas bien se encuentra la garantía en beneficio de la sociedad. En efecto, aunque vagamente se infiere una garantía individual de propiedad, ésta existe en dicho postulado, pero con limitaciones que constituyen deberes para el individuo y son contempladas como garantías sociales, de tal manera que este artículo establece: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para (7).- Lucio Mendieta y Núñez.- "El Sistema Agrario Constitucional" 2a. Ed. 1940, página 11.

cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

En la época en que fué redactado el artículo 27 Constitucional, ya había evolucionado la teoría del derecho natural de todo hombre a la tierra necesaria para su subsistencia, y de la teoría del derecho del hombre sobre el producto de su trabajo, igualmente se había llegado a la teoría de utilidad social y que consiste en afirmar que la propiedad privada es la más eficaz para utilizar la tierra, porque alienta al individuo a explotarla en la mejor forma posible, llenando así sus propias necesidades, pero también las necesidades de la sociedad. Se considera que sin el estímulo que significa la propiedad individual, muchas riquezas quedarían inaprovechables o serían defectuosamente aprovechadas.

Pero siguiendo las directrices que a través de la fecunda obra del ilustre jurisconsulto, el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, nos referiremos a ella, quien con un sentido y profundo valor filosófico, y para complementar este modesto trabajo nuestro con la guía de su autorizada opinión y que nos dice al respecto: (8) "Solo que, tal es el último

(8).- Lucio Mendieta y Núñez.- "El Sistema Agrario Constitucional" 2a. Ed. 1940, páginas 46-47.

fundamento del derecho de propiedad, ya no es valuarde del individualismo; el individuo ya no es propietario por sí mismo sino para la sociedad. La propiedad se convierte en el sentido más augusto y más literal a la vez de esta palabra, en una función social. Dejará pues, de ser absoluta en el antiguo sentido de la palabra, pero sólo en la medida en que la soberanía sobre las cosas y el derecho de libre disposición sean indispensables para sacar el mejor partido de las cosas".

Ahora bien, si la propiedad es una función social resulta indudable que corresponde al Estado la vigilancia de esa función que implica su intervención en el reparto de la tierra y de las riquezas naturales y en su aprovechamiento.

En la moderna teoría sobre el derecho de propiedad y en la teoría de los fines del Estado, continúa diciendo el Doctor Mendieta y Núñez, se encuentra ese "principio superior de justicia", que buscó el Constituyente en la legislación colonia para fundar los postulados del artículo 27 Constitucional. En efecto, sin necesidad de investir al Estado de un derecho de propiedad absoluto sobre las tierras y las aguas que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional, es indudable que tiene sobre ellas el dominio inminente y que siendo la propiedad una función social está capacitado para intervenir directamente con objeto de que esa función social se cumpla de manera satisfactoria en relación con los fines del Estado.

Los antecedentes históricos de la propiedad en México, demuestran que el mal reparto de ésta, trajo como consecuencia la excesiva miseria, la degeneración y el atraso de las clases campesinas que componían no menos de la mitad de la población, creando un malestar económico que bien pronto se tradujo en rebelión armada, que pusieron en peligro la vida misma del Estado.

"En estas condiciones el Estado no podía cumplir - sus fines, veía en peligro su propia existencia, no podía ni establecer el derecho ni ampararlo, porque la oligarquía mis ma dominante que basaba su poder en la concentración agraria dictaba y aplicaba ese derecho de acuerdo con sus intereses. No podía el Estado favorecer la cuestión de un pueblo hambriento que necesitaba antes que escuelas, pan; ni estaba en posibilidades de procurar el bienestar de las clases trabajadoras.

Para cumplir sus fines y ejercitando la vigilancia de función social, que es la propiedad privada, el Estado Mexicano tiene el dominio eminente sobre el territorio y el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de las tierras y de las riquezas naturales, así como el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Ante este principio superior de justicia social deben ceder todos los derechos privados, cualquiera que sea su fundamento.

Así creemos que debe interpretarse el primer párrafo del artículo 27 Constitucional, como una simple declaración de principios sobre las cuales se asientan los sucesivos mandamientos del mismo. Es una garantía social y una limitación general declarativa de los derechos individuales ante el interés público".

De lo preceptuado por las instituciones jurídicas a que se ha hecho referencia se trasluce que el legislador ha estado consciente de la realidad social del problema agrario de México, y ha aprovechado la experiencia de la historia agraria mexicana que no en vano el campesino mexicano, a través de las luchas sociales ha reclamado, agobiado por sus ingentes necesidades vitales y ha obtenido que el legislador plasme sus aspiraciones, aún no resueltas y espera pa-

cientemente que se tornen en realidad.

Con el logro obtenido de ese reconocimiento, nuestro país, a través de sus gobernantes busca redistribuir la riqueza en forma equitativa, para establecer el equilibrio social y llevar a cabo la reforma agraria, procurando asegurar la vida a los núcleos de población rurales mediante la restitución de tierras, de dotación y creación de ejidos, por una parte; y por la otra a crear la pequeña propiedad agrícola, fraccionando los latifundios, buscando la adecuada distribución de la tierra con tendencia a asegurar la estabilidad económica del país.

El artículo 27 Constitucional ha tenido un éxito glorioso, porque sus fundamentos establecidos fueron adoptados por varios países para definir los derechos y obligaciones que correspondían a la propiedad privada frente al Estado. No pretende el artículo referido a implantar un comunismo agrario, sino el principio socialista del reparto de la propiedad territorial entre los campesinos, para que éstos procuren intensificar los cultivos. Con esto no se quiere acabar con la propiedad privada, ésta debe estar garantizada por el Estado, pues el hombre tiene el derecho natural a la propiedad, garantizándola mediante leyes y medidas que tiendan a protegerla y evitar su abolición; no obstante esto, el derecho de propiedad debe ser regido en una sociedad civilizada en aras de la justicia social. En consecuencia, si los acontecimientos lo exigen, El Estado puede delimitar el ejercicio de propiedad anteponiendo los intereses colectivos sobre los individuales.

ACCION DEL ESTADO SOBRE EL APROVECHAMIENTO Y DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD AGRARIA.— La Revolución, hecha gobierno no en vano se derramó la sangre de millones de mexicanos— a través de nuestra Carta Magna y las leyes y reglamen-

tos secundarios que de ella emanan, ha venido evolucionando- el régimen de propiedad agraria, incorporándola a las necesidades del país, es así como el Constituyente de 1917 y algunas reformas de que ha sido objeto, busca la redistribución- de la tierra a que se ha hecho referencia en el transcurso - del presente trabajo.

La dinámica de la política agraria no ha sido un ac to aislado, sino que se le ha impreso un proceso social de - larga duración que aún esta en marcha, el latifundismo y el peonaje que existían antes de la Revolución de 1910 casi ha- desaparecido, pero la meta primordial de la Reforma Agraria- a los auténticos campesinos que carecen de ella, tratando de llevar un política agraria adecuada a las necesidades actua les del país y como meta a realizar la Reforma Agraria Inte- gral, tema éste muy interesante, pero dado las finalidades y limitaciones de este nuestro modesto esfuerzo, en tratar la- simulación de los actos jurídicos, nos vemos obligados a men cionarla someramente y si acaso se hará referencia sera en - forma incidental.

La desconcentración de la tenencia de la tierra, - trajo como consecuencia inmediata tres tipos de propiedad - agraria: El ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comu - nal. Pero los legisladores que redactaron el artículo 27 - Constitucional y demás leyes y reglamentos, tenían justifica - damente, que en una economía de mercado, tiene tendencia na - tural hacia la concentración de la propiedad territorial y si se deja al peón recientemente liberado a merced de las pre- siones de un sistema de libre empresa y dado su bajo nivel - cultural y técnico, no tardaría este en perder su nueva pro- piedad ante dichas presiones.

Dado que la mayor parte de la tierra cultivable se- encontraba en manos de una minoría, el reparto de la tierra-

tuvo que afectar necesariamente la propiedad latifundista, - de tal manera que el legislador estuvo conciente de cual - sería la mejor solución y proyecta sus temores y aspiraciones sociales en la Carta Magna; de ahí la redacción del artículo 27 Constitucional al respecto, que establece; "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales o susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto, se dictaran las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

Y más adelante preceptúa; "La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regi-

rá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo pena, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

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.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de los bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

Posteriormente, en la fracción VI del precepto Constitucional mencionado continúa: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.- El precio se fijará como indemnización a la cosa apropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ellas-

figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea - que este valor haya sido manifestado por el propietario, o - simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros sufridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial. Esto último se observará cuando - se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las ofici-- nas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictara en el plazo mínimo de un mes, las autoridades administrativas procederán, desde luego, a la -- ocupación, administración, remate o venta de las tierras o - aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

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

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones - que por límites de los terrenos comunales, cualquiera que - sea el origen de éstos, se hallen pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá - fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso-

contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla - ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La Ley fijará el procedimiento breve conforme el - cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.

VIII.- Se declaran nulas:

a).- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y - montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de Junio de 1856 y - demás leyes y disposiciones relativas.

b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas - de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde - el 10. de Diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se haya invadido y ocupado ilegalemte los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades - y núcleos de población.

c).- Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por - compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas, montes de los ejidos, terrenos de - común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a los núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente - las tierras que hubieren sido tituladas en los reparti

mientos hechos con apego a la Ley de 25 de Junio de 1856 y — poseídas en nombre propio a título de dominio por más de — diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectá — reas;

IX.— La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser — nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes — de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de — los terrenos, en materia de la división o una cuarta parte — de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres — cuartas partes de los terrenos;

X.— Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados de tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles, — la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por — cuenta del Gobierno Federal, terreno que baste a ese fin, to — mándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos intere — sados.

La superficie o unidad individual de dotación no de — berá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos — de reigo o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes — en otras clases de tierras, en los términos del párrafo ter — cero de la fracción XV de este artículo.

XI.— Para los efectos de las disposiciones conteni — das en este artículo y de las leyes reglamentarias que se ex — pidan, se crean:

a).— Una dependencia directa del Ejecutivo Federal—

encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b).- Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c).- Una comisión mixta compuesta de representantes-iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, - que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las funciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d).- Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos;

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

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que substanciarán los expedientes en - plazo perentorio y emitirán dictámen; los gobernadores de - los Estados aprobarán o modificarán el dictámen de las comisiones mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de - las superficies que, en su concepto, procedean. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictámen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juz-

guen precedente;

XIII.- La dependencia del Ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al Ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;

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

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

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

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

conceder dotaciones que la afecten".

En seguida el artículo 27 Constitucional fija los límites de la pequeña propiedad agrícola, los cuales hemos consignado en líneas anteriores.

XVI.- Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutarse las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias.

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

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

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

c).- Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

d).- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual.

e).- Los propietarios estarán obligados a recibir -

bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una Ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria.

f).- Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamientos por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

g).- Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravámen ninguno, y

XVIII.- Se declara revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".

El artículo 27 Constitucional ha sido continuamente atacado por parte de los antiguos detentadores de la tierra que quisieran volver a tener el privilegio de tener la tierra como en épocas pasadas y no han faltado publicaciones periodísticas y obras bibliográficas que pretenden tener un grado de veracidad criticando el régimen ejidal, la pequeña propiedad y la propiedad comunal; argumentando falsamente que ya se ha repartido el equivalente de tres veces el Territorio Nacional.

Si bien es cierto que la Reforma Agraria adolece de

deficiencias, también lo es que tales deficiencias es el precio que se ha tenido que pagar por su implantación, primero se tenía que proceder al reparto de la tierra, y posteriormente a Realizar la Reforma Agraria, nunca una empresa, instituciones jurídicas o actividades realizadas nacen perfectas, lo importante es comenzar y después afinar los errores que se hayan tenido en su iniciación.

Por otra parte, el sector ejidal es menos productivo que el sector privado, pero ello es debido al oxígeno tamaño de la parcela ejidal, a que la parcela ejidal es menos fértil, consecuencia de la preferencia que se le ha dado al terrateniente para escoger la tierra inafectable; a que la educación del campesino, podría decirse que es nula, a que las tierras de que son dotados no son de riego y, principalmente a que no ha habido un adecuado crédito agrícola. Pero la Reforma Agraria es dinámica y ha venido evolucionando con el transcurso del tiempo hacia su destino: "La Reforma Agraria Integral"; y un ejemplo muy claro lo tenemos en la Laguna (parte de Coahuila y Durango), en donde ya funcionan ejidos al amparo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que establece el artículo 167 de la actual y deficientemente denominada "Ley Federal de Reforma Agraria", quienes por conducto de la Secretaría General de Organización Ejidal, están realizando con éxito los preceptos del Capítulo V, del Libro Tercero de la citada Ley; igual cosa sucede en el Estado de Sinaloa, donde, al igual que en la Laguna, donde funcionan programas de fomento ejidal, organizando al ejido en unidades económicas de producción, industrializan los productos agropecuarios, han procedido a la comercialización de los mismos, operan silos, almacenes y bodegas; esas empresas ejidales son administradas por los ejidatarios, asesorados por la Secretaría mencionada y con crédito del Banco de México y la Nacional Financiera, quienes tienen en fideicomiso la unidad ejidal, y según informes de un funcionario del

Banco de México, en la Laguna, los ejidatarios han pagado el crédito que se les concedió, en fin, dicha institución como se ha dicho, esta funcionando con resultados satisfactorios, falta ver el resultado final de esos programas cuando los ejidatarios, ya sin la tutela del fideicomiso administren por sí mismos la Unidad Ejidal.

Pero volviendo a lo nuestro, la Reforma Agraria ha venido siendo impedida, pues los latifundistas han recurrido a la malicia y a los artificios para evitar la acción del Estado al dotar de tierras a los campesinos y ha fraccionado - ficticiamente sus extensos latifundios y valiéndose de testaferros, prestanombres y familiares ha fraccionado, como se ha dicho, hipotéticamente sus latifundios, haciéndolos aparecer, al amparo de la Ley que eluden, como pequeñas propiedades y ha obtenido certificados de inafectabilidad agraria, - para seguir operando dichos latifundios bajo una sola unidad económica; dichos latifundistas, por otra parte, una vez obtenido los certificados de inafectabilidad, han adquirido - más tierras amparando éstas con los certificados obtenidos; - todo ello en perjuicio del campesino y del desarrollo económico y social del país.

C A P I T U L O C U A R T O

- 4.- Las simulaciones agrarias.- A).- Introducción.- -
B).- El certificado de inafectabilidad.- Forma de -
simulación en materia agraria.- Efectos de la simu-
lación en la Ley Federal de Reforma Agraria.

4.- LAS SIMULACIONES AGRARIAS.- A).- INTRODUCCION.-

A propósito no he querido hacer en el Capítulo anterior consideraciones de carácter crítico a las Legislaciones que en materia agraria se han mencionado, acerca de si los límites de la pequeña propiedad son los adecuados; de si las extensiones de la pequeña propiedad que por su destino son suficientes o insuficientes. Nos hemos limitado casi exclusivamente a hacer casi una transcripción de ellos porque en el presente capítulo nos dedicaremos a hacer una breve historia de las causas de la simulación y después, en el siguiente capítulo veremos los efectos que han recaído en el pequeño propietario al aparecer la simulación y la reacción que ésta provocó en el legislador.

Desde épocas remotas, los individuos han procurado eludir las Leyes que se les han opuesto a la satisfacción de necesidades mezquinas y egoístas; el latifundista no podía ser la excepción, y al ver el cariz de nuestras legislaciones agrarias y viendo que ésta atacaba los latifundios en beneficio de la clase campesina carente de tierras y que le conservaba sus derechos al pequeño propietario, empezó, con apoyo de la misma Ley, a eludirla simulando ser pequeño propietario, involucrando a éste en su problema; provocando con esto que el pequeño propietario fuera considerado como cómplice del latifundista y causante también de la falta de avance de la Reforma Agraria, produciéndose en consecuencia, una corriente demagógica e irracional que más tarde, según veremos, se tradujo en ataque velados a la pequeña propiedad en forma legal.

Por otra parte, es indudable que se requiere hoy más que nunca una correcta reglamentación que proteja la lla mada pequeña propiedad, en la que se haga una aplicación justa del artículo 27 Constitucional, el cual faculta al Gobierno Federal y a los Gobiernos de los Estados para reglamentar

la y fijar sus verdaderos límites y extensiones de acuerdo - con las características de la tierra Por lo que se refiere a la reglamentación de la pequeña propiedad en nuestro País, para fijarle las extensiones y limitaciones correctas que aconseja el bien público, consideramos que se hace necesario llevar a cabo "verdaderos" y amplios estudios por nuestros técnicos y legisladores y no una mera transcripción de artículos derogados, para que se beneficie a la colectividad y de ninguna manera para favorecer intereses y egoísmos individuales.

La pequeña propiedad es institución de nuestra Reforma Agraria creada por la Revolución Mexicana, pues si bien era ya un concepto económico universal, adquiere en la Carta Política de 1917, perfiles institucionales al considerarla como uno de los puntos básicos de dicha Reforma Agraria y al elevar su respeto al rango jurídico de garantía constitucional.

La demagogia, que vive de la adulación ciega a las masas, considera que la pequeña propiedad es de carácter burgués, tomando en cuenta la superficie máxima que le asigna la Constitución y la Ley Federal de Reforma Agraria; pero desconoce que en la realidad de nuestro País hay millares y millares de pequeños propietarios o terratenientes que poseen heredades cuya extensión es idéntica, a veces menor y otras ligeramente mayor que la parcela ejidal y que esos minifundistas, cuya condición social y económica no difiere gran cosa o nada de los ejidatarios, se ven a menudo atados en sus intereses ya por invasiones ilegales, ya por error en la proyección de los ejidos o por otros motivos infundados. La causa de la pequeña propiedad es, en consecuencia, más que de burguesía, causa de grandes masas de campesinos humildes que defienden sus derechos sobre tierras adquiridas y conservadas con su trabajo.

Al lado de estos pequeños propietarios, auténticos campesinos, se encuentran los latifundistas y grandes masas de campesinos sin tierras; los primeros procurando por conservar los privilegios que representan la tenencia y concentración de la tierra, y los segundos, luchando por conseguir al amparo de los postulados de la Revolución Mexicana plasmados en Nuestra Constitución de 1917- la tierra para trabajarla y procurar los medios necesarios para su subsistencia y de su familia.

Los latifundistas al tener conciencia de que a partir de la Constitución de 1917 los gobiernos legislaron en materia agraria con más constancia Leyes y Reglamentos, sucediéndose, unos a otros y plasmando en ellos cada vez más restricciones a la concentración de la tierra, estableciendo preceptos legales tendientes a una mejor distribución de la tierra y a alcanzar la realización de la Reforma Agraria Integral y viendo que cada día. Por decirlo así, se legislaban nuevos preceptos de profundo contenido social, protegiendo amplimente a la clase campesina carente de tierra, regulando la dotación restitución y ampliación de tierras, bosques y aguas para dicha clase por una parte, y por la otra, que el Legislador mediante dichas leyes ha procurado proteger y mantener igualmente que al campesino carente de tierras, al pequeño propietario que sí las tenía, independientemente de la promulgación de las Leyes y Reglamentos referidos, que las había adquirido con su esfuerzo o que las adquiere por medio de su trabajo para dedicarse a actividades agrícolas o ganaderas.

Viendo lo anterior, decíamos, el latifundista o neo latifundista como ahora se les llama, no pudiendo asimilarse al campesino, por no poder comprobar tal carácter, por su idiosincracia o prejuicios sociales de casta, producto de la experiencia de siglos en que tuvieron los privilegios de la

tenencia de la tierra sin límite, han venido procurando equipararse al "pequeño propietario", que aunque no reúne las características que tiene el latifundista, cuando menos representa la parte intermedia entre éste y el campesino desposeído de tierras y atenúa su orgullo que considera pisoteado por los gobiernos Revolucionarios, para continuar disfrutando de privilegios y una vida disipada.

Antes de continuar con esta exposición, me permito hacer un breve paréntesis para aclarar lo dicho líneas arriba respecto al pequeño propietario que sí tenía la tierra o que la ha adquirido con su esfuerzo y trabajo y que podría considerarse que sería una crítica velada al campesino que es dotado de tierras y al que se le ha criticado por parte de los latifundistas, respecto de que no trabaja la tierra, que no la hace producir, etc. Pero, si el campesino que ha sido dotado de tierras no las ha hecho producir con la eficacia debida, es porque se atraso cultural de siglos no se lo ha permitido, por otra parte se le dan tierras de baja calidad de las mismas, no se les ha proporcionado adecuadamente tecnología y crédito para suplir su atraso cultural y nulo poder económico; éste campesino sí quiere trabajar la tierra y hacerla producir pero se encuentra impedido, es muy pesado el lastre que trae sobre sus espaldas de siglos que lo ha obligado circunstancialmente a trabajar como peón, satisfaciendo apenas sus necesidades vitales y ha sido despojado de lo que metafóricamente podría considerarse como "utilidad" en beneficio de sus opresores, los latifundistas. Es tiempo de recompensarles sus sacrificios de siglos ¡nadie es culpable de desenvolverse en un ambiente que le ha ofrecido pocas oportunidades de desarrollo...!

Pues bien, decíamos que el latifundista se ha puesto la careta de "pequeño propietario" y ha acudido a las Autoridades Agrarias y al recurso del juicio de amparo a recla

mar la protección de derechos que a éstos se les otorgan, si mulando ser pequeños propietarios.

Las Autoridades Agrarias, una vez que entraron en - vigor los preceptos Constitucionales procedieron a concreti- zar la Ley bajo la presencia con valor auténtico, definitivo e incontrastable del principio que inspiró a la Revolución - Mexicana del postulado Zapatista de que "La tierras es propie- dad de quien la trabaja".

En consecuencia, dichas autoridades procedieron a - restituir y dotar de tierras a los campesinos, a ampliar las que se les habían dotado, a crear ejidos, nuevos centros de población; tendientes a redistribuir la propiedad agraria - con y metas a lograr la Reforma Agraria Integral.

Las fuerzas latifundistas, inconformes al principio de la Reforma Agraria, pronto iniciaron una revancha sistemá- tica por medio del llamado neolatifundismo, integradas por- predios de propiedad individual con áreas superiores a las - máximas permitidas por la Ley, y que detenta, además, el usu- fructo de grandes extensiones de terreno, por medio de diver- sas triquiñuelas, de las cuales las más notorias consisten - en la obtención de certificados de inafectabilidad agrícola- y ganadera y el arrendamiento de parcelas y tierras de pasto- reo. Los neolatifundistas que a veces son comerciantes y po- líticos, económicamente muy poderosos, cuentan con recursos- para la siembra y cosecha principalmente de productos desti- nados a la exportación, vedados a los ejidatarios, porque pa- ra ellos no hay oportunidad de préstamos capaces de apoyar - esas actividades costosas y muy productivas.

El neolatifundismo, por cuanto se refiere a la enaje- nación de terrenos ejidales es un vasto campo de investiga- ción y meditación, en el cual se pueden advertir con más cru-

deza las influencias poderosas del ambiente económico adverso que rodea a los ejidos, y que no ha sido posible evitarlas.

B) - EL CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD.- El Certificado es un instrumento público otorgado por una resolución Presidencial y expedido por las Autoridades Agrarias a un propietario o poseedor que acredita 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 y que su tenedor tiene la obligación de inscribir en el Registro Agrario Nacional.

En el Capítulo anterior consignamos las distintas clases de inafectabilidad que señala nuestra Constitución Política así como sus leyes secundarias o sea la Ley Federal de Reforma Agraria y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera y que establecen los límites máximos que debetener la pequeña propiedad.

Ahora bien, el certificado de inafectabilidad no constituye un título de propiedad que convierta a su tenedor en dueño, sino que tiene como finalidad el acreditar a su tenedor que determinada superficie ha cumplido satisfactoriamente con los requisitos exigidos por la Legislación Agraria en vigor, para que se la declare pequeña propiedad inafectable protegiendo a ésta como su nombre lo indica, contra posibles afectaciones de la aplicación de la Ley en los diversos supuestos que ésta señala para dotar, ampliar o crear nuevos centros de población.

El origen del certificado de inafectabilidad lo encontramos a partir de la Reforma de 12 de Febrero de 1947 a la Fracción XIV del Artículo 27 Constitucional y es de enorme importancia toda vez que establece la procedencia del

juicio de amparo en beneficio de los pequeños propietarios - agrícolas o ganaderos, contra la afectación o privación ilegal de tierras y aguas apoyándose en la tenencia de un certificado de inafectabilidad.

Interpretando a contrario sensu lo anterior, si un propietario no ha adquirido dicho certificado de inafectabilidad, que acredite que auténticamente es "pequeño propietario" y que se le afecte su propiedad no podrá acudir a pedir amparo y protección de la justicia federal ante la Suprema-Corte de Justicia de la Nación en virtud de que aún cuando acredite que es pequeño propietario de predios agrícolas o ganaderos en explotación porque no está enterado de este requisito previo o no tuvo los elementos económicos necesarios para obtenerlo.

Respecto a la procedencia o improcedencia del juicio de amparo sobre el asunto que nos ocupa, se ha establecido una polémica por demás interesante entre los que defienden al neolatifundista y los que defienden al campesino carentes de tierras; en medio de éstos, está el auténtico pequeño propietario que algunas veces, las autoridades agrarias le respetan su pequeña propiedad y otras, muchas veces, las autoridades le afectan su pequeña propiedad porque no pudo adquirir el certificado de inafectabilidad correspondiente para defender sus legítimos intereses.

La situación del pequeño propietario será objeto de estudio en el transcurso de este trabajo por ser el principal objetivo del mismo.

C).- FORMA DE SIMULACION EN MATERIA AGRARIA.- En el Capítulo Primero de este trabajo hicimos una exposición del acto jurídico, y dijimos que es una figura jurídica que regula las relaciones contractuales entre los particulares; -

igualmente hicimos un estudio de la simulación y sus características esenciales, consignamos algunas tesis de juristas que han desentrañado la naturaleza jurídica de la misma y finalmente establecimos las diferencias que hay entre la simulación y el fraude, el error y el fraude a la Ley, consignamos igualmente también lo que al respecto establece el derecho Civil Mexicano en vigor.

El problema que se estudia en este capítulo es el de la simulación de la pequeña propiedad por medio del cual el latifundista ha eludido la Ley Agraria en el devenir de la historia y las medidas legales las Autoridades Agrarias ha tomado con el objetivo de evitar este obstáculo se le presenta para hacer posible la Reforma Agraria.

El Código Agrario de 31 de Marzo de 1942 establecía en su Artículo 104: "Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población agrícola: I.- Las superficies que no excedan de cien hectáreas de riego o humedad, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo 106; II.- Las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; III.- Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo; IV.- Hasta trescientas hectáreas cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule cocotero, vid, olivo, quinua, vainilla, cacao o árboles frutales; IV bis.- Hasta cinco mil hectáreas dedicadas o que se destinen en lo futuro al cultivo de guayule en los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas, y por el término de cincuenta años prorrogables hasta por veinte años más.

Nuestra Constitución Política preceptúa en su artículo

lo 27 Fracción XIV: "Los afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo". Posteriormente en su párrafo tercero preceptúa: "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 inafectibilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas".

Los latifundistas con base en el artículo 104 del Código Agrario de 1942 y en las Fracciones XII y XIV Constitucional procedieron a fraccionar sus propiedades extensas para colocarse dentro del supuesto de la Ley simulando pequeñas propiedades fraccionándolas, realizando contratos simulados para amparar los excedentes y protegerlas de posibles afectaciones.

Quien trata con bastante claridez y un profundo criterio jurídico la forma en que se presenta la simulación en materia agraria, es el Doctor Félix Ricardo Estrada quien dice: "Primero .- La Reforma Agraria Integral ha venido siendo impedida burlándose en su esencia, a través de pequeñas propiedades putativas a las que han venido recurriendo artificialmente los latifundistas, para evitar el derecho de los campesinos a la dotación de tierras.

Todo aquel que conozca o haya vivido el problema del campo de México, sabe, que desde la promulgación del Artículo 27 de la Constitución y de la expedición del primer Código Agrario, el latifundista, aconsejado mayormente por el agobio pícaro, ha fraccionado ficticiamente sus extensos latifundios entre secuaces, mayormente familiares o simples prestanombres, de tal manera que, ante la ingenuidad legisla

tiva de un código poco técnico, se ha dado ocasión a que - en todo el Territorio Nacional existan tierras fraccionadas- hipotéticamente; y a todos consta, que si bien existe la pro- hibición legal del latifundio, éste transformado en un lati- fundio económico, sigue operando las tierras bajo una sola - empresa.

Lo anterior para escamotear los derechos del campe- sino mexicano.

Segundo.- El artículo 27 Constitucional admite la - explotación de tierras en forma comunal, a través del régi- men ejidal o admitiendo la pequeña propiedad agrícola o ga- nadera, proveyendo en su articulado a la protección de cada una de estas propiedades.

Las fracciones XIV y XVII del Artículo 27 Constitu- cional que se comenta, reconoce y protege la pequeña propie- dad agrícola, fijando los límites de ésta y sus equivalen- - cias atendiendo a la calidad de la tierra de que se trata, - y estableciendo la inafectabilidad de la pequeña propiedad - agrícola o ganadera en explotación, imponiendo aún responsa- bilidades por violaciones a la Constitución Agrarias en caso de conceder dotaciones que las afecten.

Por su parte, la fracción XVII del artículo que se comenta, faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados en sus respectivos ámbitos, para que expidan leyes fijando la extensión máxima de la propiedad rural, - obligando llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes de acuerdo con las bases que menciona el referido artículo.

De esta manera el Constituyente ha querido que el - latifundio desaparezca y todo mexicano dentro de la limita- ción física de la tierra, tenga acceso y beneficio a la mis-

ma, evitando con ello, la concentración de unas cuantas manos de la titularidad de la tierra; y por otra, dotar a la mayor cantidad posible de mexicanos de ese beneficio.

Tercero.- El problema que hoy nos preocupa es el de la simulación de la pequeña propiedad, fórmula a través de la cual el latifundista sigue privando al auténtico campesino de poseer un solar de su propia patria.

Corresponde a nuestra misión recomendada por la Confederación Nacional Campesina, el elaborar un estatuto legal protector del campesino, que lo preserve de las simulaciones bajo las cuales se ha emboscado el latifundista impidiendo que se lleve a cabo las ideas de la Reforma Agraria Integral; sabemos también, que con ello, socavaremos las apariencias legales ignominiosas y de injusticia que han venido oponiendo los enemigos de la Revolución que son los enemigos de México". (1).

Una vez que dicho jurista hizo el planteamiento del problema respecto de las simulaciones en materia agraria, continúa con las consideraciones jurídicas.

Continúa diciendo el Doctor Félix Pichardo Estrada: "Primera.- Conforme a la doctrina jurídica imperante y atendiendo a los móviles en los actos jurídicos hay simulación cuando se celebra una convención aparente cuyos efectos son modificados o suprimidos por otra contemporánea de la primera y destinada a permanecer en secreto. Habrá que notar que en la simulación existe identidad de partes y de objeto entre el acto ostensible y en el acto secreto. Sin embargo, -

(1).- Pichardo Estrada Félix, "Simulaciones en materia Agraria". ponencia presentada ante el Congreso de la Confederación Nacional Campesina. Agosto de 1967, publicada en la revista del México Agrario Editorial Campesina - Edición Sim.de la C.N.C. 1962 Mar-Abr. página 13.

existen ocasiones en que el segundo acto que puede ser secreto es modificativo y contener una convención novatoria de la primera, sin que por ello, estemos autorizados a considerar que estamos en presencia de una simulación; cuanti más, cuando en el primer acto (el ostensible) se anuncia el modificativo ya que en esta hipótesis, falta el ocultamiento que es el elemento caracterizante tendiente a llevar a cabo el fraude en contra de terceros, de los cuales, si bien son ajenos al mismo (res inter alios) pueden sin embargo aprovecharse del mismo.

Distínguese la simulación del dolo en que puede existir dolo de una de las partes o de un tercero en contra de la otra de las partes de la relación jurídica y puede llevarse al cabo inclusive sin simulación aún cuando el modus operandi del dolo mayormente, se lleva a cabo mediante maquinaciones o artificios tendientes a inducir a error en cambio en la simulación, existe un entendimiento o acuerdo entre las partes, dirigiéndose dicha simulación en contra de los terceros, por lo que podríamos concluir que el dolo tiene por objeto obtener el consentimiento de una de las partes del contrato engañándola y en la simulación, las partes, mismas concurren a dar su consentimiento; ninguna es engañada, ya que precisamente su concordancia es para engañar a terceros.

Existen diversos grados en la simulación, ya que el acto secreto puede destruir totalmente el efecto del acto ostensible, de manera que la simulación crea una vana apariencia que no reconoce ninguna realidad: Se simula una venta con una carta de resguardo en que se establece que nunca se ha tenido la intención de enajenar; ello, con el objeto de defraudar derechos de tercero. Este acto llamasele doctrinariamente acto ficticio.

Una segunda hipótesis, es aquella en que el acto - secreto modifica la naturaleza del acto ostensible; V. Gr: A una donación se le dá forma de compraventa para los efectos de evitar el pago de impuestos que son más altos en el caso de la donación. A este acto llámasele doctrinariamente acto-simulado.

Por último, a veces la simulación es parcial o sea aquella en que las partes, ocultan únicamente parte de sus condiciones V. gr.: El caso de una compraventa, en que los particulares declaran un precio inferior al real para disminuir el monto de los impuestos.

La simulación es un recurso habilidoso con móviles fraudulentos, sin embargo, y por excepción, puede admitirse una simulación cuyos motivos sean confesables, siendo el caso, cuando por razones varias, se desea ocultar el nombre real del donante y éste o bien se niega a dar su identidad o recurre a los servicios de un testafierro.

Frecuentemente la simulación contiene un fraude a la ley queriéndose evitar una sanción jurídica en la que se hubiere incurrido si el acto hubiese tenido su forma verdadera. Se trata de escapar a ella ocultándolo.

En el acto que nos viene preocupando, la Constitución como ha quedado dicho, prohíbe los latifundios obligando al fraccionamiento de los existentes, por lo que este imperativo de fraccionarlos contiene en sí independientemente de una obligación un derecho subjetivo del que se encuentre en la hipótesis de la norma para llevar al cabo divisiones y fraccionamientos, razón por la cual se complica seriamente el problema de los fraccionamientos formalmente llevados al cabo por los latifundistas en cumplimiento de la ley. En otros términos y por razones de sencillez, exponemos la si-

guiente hipótesis: Un latifundista co. 500 hectáreas de terreno reserva para sí 100 hectáreas de tierra de riego o humedad y reparte entre otros cuatro (que son sus testaferros) 100 hectáreas a cada uno de ellos. Formalmente los cinco se encuentran dentro de lo permisivo de la norma jurídica e inclusive pueden invocar a su favor además, toda la protección que constitucionalmente se da a la pequeña propiedad. Intrínsecamente en el ejemplo puesto, el fraccionamiento es simulado, la simulación ha servido para llevar al cabo un fraude a la ley, y sin embargo, la ley misma que obliga a fraccionar y a dividir los existentes es satisfecho formalmente, se ha escamoteado al campesino mexicano su derecho a la dotación de tierras.

El problema es arduo, cuando la doctrina jurídica sobre las simulaciones, inclusive se encuentra de acuerdo en considerar que la simulación en sí no es una causa de nulidad, ya que si el acto resulta nulo no se debe a que sea simulado, sino a que existe una razón particular para anularlo; así, en el caso de la nulidad de una donación pasada simuladamente por compraventa para defraudar derechos de tercero, es anulable por la simulación en sí sino porque afecta derechos de terceros y específicamente la demanda de declaración de simulación se dirigiría contra una enajenación puramente aparente cuyo único objeto había sido sustraer el bien a la acción de los acreedores, bastando en el ejemplo puesto, que el acreedor demostrara el perjuicio que existiría, tan pronto como los otros bienes de su deudor no bastaran para hacer efectivos sus créditos.

En el caso que nos ocupa, el latifundista simulador no solamente tiene permisiones para fraccionar sino que inclusive la Constitución lo obliga a hacerlo, por lo que malamente podría hablarse de causa de nulidad que arrostrara los negocios jurídicos simulados teniendo a su favor como ha que

dado dicho, inclusive la protección constitucional que se otorga a la pequeña propiedad, y a su favor, el argumento siempre traído por ellos, de que sus familiares o sus testafierros tan mexicanos son y tan sujetos de derecho con capacidad para tener tierras como el propio campesino. Su posición jurídica parece inconvencible; se sabe que ante casos concretos de una manifiesta e impúdica simulación, las autoridades agrarias han tendido que proceder en vías de hecho, negando agua de los sistemas de riego a las tierras del latifundista, si éste no accede a repartir sus tierras "protegidas" por inafectabilidades agrarias; o bien se ha recurrido al expediente de la expropiación, que en un medio social como es el nuestro, acaba siempre por asustar a la llamada iniciativa privada que alega inestabilidades políticas para el particular. El mismo gobernante cautísimamente hace uso del derecho connatural al Estado Mexicano de expropiación por causa de utilidad pública, con vista a las consecuencias tanto económicas como políticas, que el uso de este derecho trae aparejadas, concluyamos al respecto que México ciertamente requiere de inversiones pero nunca podrá fincar su futuro sobre inversiones pícaras que operen en contra de la Reforma Agraria, que es justicia social para las clases necesitadas de México.

Sin embargo, débese considerar que la protección legal no se circunscribe al esquema de la norma jurídica; la filosofía del derecho nos obliga a recapacitar sobre los límites "si es que existen" entre la norma jurídica y su contenido político; más aún cuando tenemos necesidad de llevar al cabo una exégesis de una norma de carácter Constitucional pues sabemos que la Constitución es la soberanía popular hecha precepto jurídico. En tratándose de normas Constitucionales no conocemos y lo decimos en nuestra vocación de revolucionarios límites entre lo jurídico y lo metajurídico, entre la norma y el contenido político de la misma. El artícu

lo 27 Constitucional no fué hecho por jurista fué el precipitado de muerte de millones de campesinos que fueron los que hicieron la Revolución Mexicana. Nuestra misión de juristas es recoger a través de la técnica de nuestra disciplina, esos anhelos socioeconómicos políticos de nuestro pueblo y darle una técnica jurídica que nunca traicione la mística de la Revolución Mexicana.

Distingamos dos formas en que el fraude a la ley puede ser ejecutado; una de ellas, que calificaríamos de burda según la cual se aprovechan instrumentos legales exteriores a la norma que se trata de eludir (y ello por medio de combinaciones lícitas consentidas por otras normas o haciendo valer una diferente, cuya aplicación es incompatible con aquella) o bien se busque un apoyo en el tenor literal de la norma en contra de su espíritu.

El latifundista mexicano emboscando su insaciable acaparamiento de tierras en detrimento del auténtico campesino a través de un cumplimiento literal de la norma y siempre contra su espíritu. Es innegable, y a favor de nuestra tesis se invoca toda la historia de la Revolución Mexicana que el Constituyente de Querétaro que no existieran latifundios y que la tierra fuera para el mayor número de mexicanos que la trabajaran. Solamente un espíritu miope podría admitir que la propia Constitución proteja a la pequeña propiedad putativa, a la aparente pequeña propiedad, a la pequeña propiedad que disimula un fraude a la propia ley; de ahí se impone el concluir, que cuando los particulares simulan los fraccionamientos y la pequeña propiedad, pese a salvar las apariencias y respetar la letra de la ley, más con ello violan el precepto Constitucional en espíritu, se ha cometido un fraude a la ley por estarse en presencia de una ilicitud jurídica; y que en consecuencia, toda inafectabilidad agraria que directa o indirectamente tienda al acaparamiento de

tierras debe considerarse una ilicitud jurídica.

En efecto, la ilicitud en el objeto, fin, o condición del acto provoca la nulidad, que por tratarse en la especie, ejecutado en contra del tenor de una ley prohibitiva, provocaría una nulidad absoluta inconfirmable e imprescriptible; habrá que tomar en cuenta, sin embargo, las soluciones que el legislador ordinario ha venido dando en el Código Agrario a otras instituciones de derecho agrario a través de las cuales se tutelan derechos del campesino mexicano. En efecto, en los artículos 138, 139 y 158 del Código Agrario, se sanciona con la inexistencia jurídica todos aquellos actos de particulares o autoridades que tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población al igual que todo acto que concluya con la propiedad ejidal. La sanción drástica de declarar inexistentes tales actos, tiene eficaces resultados por cuanto que siendo la inexistencia la nada jurídica, basta registrar y reconocer ésta, para que los efectos aparentes del acto jurídico inexistente se regulen exclusivamente como hechos jurídicos, sin efectos, ni consecuencias de derecho. En la especie que nos ocupa, y con vista a los altos intereses nacionales a favor de los grandes núcleos de población de campesinos con derechos a salvo, que han sido escamoteados con las simulaciones de los latifundistas, es de propugnarse porque legalmente se sancionen los fraudes a la ley cometido con la inexistencia jurídica; de tal manera, que los campesinos tuvieren un derecho imprescriptible para ser dotados de tierras". (2).

Una vez hecho el planteamiento del problema de la simulación y las consideraciones jurídicas concluye en su ponencia el Doctor Félix Pichardo Estrada lo siguiente:

(2).- PICHARDO ESTRADA FELIX. Ponencia citada.

"Corresponde al jurista, elaborar un estatuto de - presunciones juris tantum (que admiten prueba en contrario)- a propósito de los casos en que se presume el fraude a la - ley, dejando la carga de la prueba en contrario al presunto- latifundista para que desvirtuara las presunciones humanas - y legales de acaparamiento de la tierra. La sanción de aca- paramiento de la tierra, supone un estudio pormenorizado que hoy, por vía de ejemplo, se presenta a consideración de este Congreso Nacional:

A).- Se presume que hay acaparamiento de tierras a- pesar de que existan inafectabilidades agrarias o pequeña - propiedad, cuando las tierras se encuentren contiguas entre- sí o tituladas entre parientes dentro del 4o. grado colate- - ral o en línea ascendente o descendente sin limitación, adop- ción, contrato matrimonial o amasiato por afinidad;

B).- Se presume concentración de tierras en un solo titular cuando no haya deslinde o señalamiento, de separa- - ción o señalamiento efectivo sobre el terreno;

C).- Se presume que existe latifundio cuando haya - una concentración de provecho o una acumulación de beneficios provenientes de la explotación de las diversas fracciones o- en favor de una persona."(2)

EFFECTOS DE LA SIMULACION EN LA LEY FEDERAL DE REFOR- MA AGRARIA.- Esta Ley Federal de Reforma Agraria de 22 de - Marzo de 1971 adopta la tesis sustentada por el Doctor Félix Pichardo Estrada y salvo ligeras variantes en terminología, - de tal manera que ésta establece en su Artículo 210: "La di- visión y el fraccionamiento así como la transmisión integra- por cualquier título de predios afectables, se sujetarán por cuanto toca a la materia agraria, a las reglas siguientes:

I.- No producirán efectos los realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de regtitución, aplicación, dotación, ni de las relativas a nuevos centros de población en las que se señalen los predios afec-tables, o de la publicación del acuerdo que inicie el proce-dimiento de oficio, ni los que se realicen con posteriori-dad a la notificación a que se refiere el artículo 332.

Los propietarios de los predios señalados como afec-tables en las solicitudes de creación de nuevos centros de población agrícola, podrán ocurrir el Departamento de Asun-tos Agrarios y Colonización dentro de un plazo de diez días, contados a partir de la fecha en que sean notificados, a ex-hibir sus títulos de inafectabilidad o bien rendir las prue-bas que a juicio de esa autoridad sean bastantes para desvir-tuar la afectabilidad atribuida a esos predios, en cuyo caso se mandará tildar la inscripción, de acuerdo con lo dispues-to en el último párrafo del artículo 328.

II.- Si se hubieran hecho con anterioridad a la fe-cha indicada en la Fracción I, se considerarán válidos en los casos siguientes:

a).- Cuando la traslación de dominio den favor de los adquirentes, se haya inscrito en el Registro Público de la Propiedad antes de la fecha indicada, aún mediando autori-zación expresa del Departamento de Asuntos Agrarios y Coloni-zación para la realización del fraccionamiento.

b).- Cuando sin haberse operado la traslación de do-minio en favor de los adquirentes, éstos posean, como due-ños, sus fracciones en los términos del artículo 252;

III.- Se presume que hay simulación y en consecuen-cia no surtirá efectos en materia Agraria, en los siguientes

casos:

a).- 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 de tierras;

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

c).- Cuando se realice el fraccionamiento de una propiedad afectable, sin la autorización correspondiente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; y

d).- Cuando se fraccione una propiedad afectable, en ventas con reserva de dominio.

También se considerará simulado el fraccionamiento cuando el usufructo de dos o más fracciones se reserve para el primitivo propietario o para alguno de los adquirentes.

De la lectura de los preceptos enunciados se colige que el legislador ha cerrado las puertas a toda forma posible de formas en que se pueden presentar las simulaciones de pequeñas propiedades dejando emboscado dentro de ellas al latifundista que se encuentra ahora impedido para seguir disfrutando de grandes extensiones de tierras que rebasan los límites de la pequeña propiedad.

CAPITULO QUINTO

C A P I T U L O Q U I N T O

- 5.- El pequeño propietario como sujeto de la Reforma - Agraria.- B).- Definición de Derecho Agrario.- C).- Definición de Reforma Agraria.- D).- El pequeño propietario como sujeto ausente de la Reforma Agraria.

5.- EL PEQUEÑO PROPIETARIO COMO SUJETO DE LA REFORMA AGRARIA.- A).- DEFINICION DE DERECHO AGRARIO.- Es indispensable delimitar todo lo que se refiere al termino agrario para poder llegar a establecer un concepto claro, definido y extenso de lo que comprende su contenido. Agrario viene del latín agrariu, de ager, campo; que quiere decir todo lo relativo al campo. El Doctor Mendieta y Núñez dice cuándo trata de delimitar el contenido de derecho agrario y dice que éste es: "Dentro de tan extenso significado, solamente el estatuto del campo. En otras palabras, continúa el Doctor Mendieta, se refiere a las normas legales que rigen toda relación-jurídica cuyo objeto es la tierra como propiedad o como fuente económica de carácter agrícola, entendiéndose este carácter en su más amplio significado, es decir, en cuanto a explotación de la misma o de industrias inmediatamente conexas con esa explotación" (1).

Los tratadistas han tratado de establecer una definición de Derecho Agrario, así Giorgio de Semo lo define como "La rama jurídica de carácter prevalentemente privado, que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura" (2).

El Doctor Mendieta y Núñez nos da una definición concluyente acerca del contenido de derecho agrario, diciendo que es el conjunto de "Leyes, reglamentos y disposiciones administrativas referentes a la propiedad rústica, a la agricultura, ganadería, silvicultura, aprovechamiento de aguas, crédito rural, seguros agrícolas, colonización y planifica--

(1).- Mendieta y Núñez Lucio. "Introducción al Estudio del Derecho Agrario". Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición 1956, página 1.

(2).- De Semo Giorgio. "Corso di Diritto Agrario". Firenze, Casa Editrice, Poligráfica Universitaria, 1937, página 15 y siguientes.

ción agraria" (3).

La definición del Maestro Mendieta y Núñez nos parece muy acertada, sólo que el derecho agrario ha evolucionado en tal forma que la nueva legislación agraria de México le ha impreso un cariz social que obliga al estudioso de esta manera a estudiarlo desde este punto de vista. Creemos que la definición que más se acerca a las ideas que exponemos más adelante es la definición que nos dá el Doctor Raúl Magaburú, profesor de Derecho Agrario en la Universidad Litoral de la República de Argentina define el Derecho rural, diciendo que "Es el conjunto autónomo de preceptos jurídicos que recaen sobre las relaciones emergentes de toda explotación agropecuaria, establecidos con el fin principal de garantizar los intereses de los individuos o de la colectividad derivados de aquellas explotaciones" (4).

Nosotros adoptamos la definición del Doctor Mendieta y Núñez, en una posición ecléctica con la del Doctor Raúl Magaburú, agregándole a la primera la parte final del Doctor Magaburú, es decir: "y que garantizan los intereses de los individuos y de la colectividad".

B).- DEFINICION DE REFORMA AGRARIA.- Como decíamos en el Capítulo anterior, la Revolución Mexicana trajo como consecuencia la restructuración de la tenencia de la tierra a través de su instrumento jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 27, tendiente a realizar la Reforma Agraria.

(3).- Mendieta y Núñez Lucio. Obra citada, página 3.

(4).- Magaburú Raúl. "La Teoría Autónoma del Derecho Rural" Centro de Estudiantes de Ciencias Jurídicas, Santa Fé, 1933, página 139.

Ahora bien, el significado de Reforma Agraria viene del latín *reformare* que significa "dar nueva forma"; "volver a formar"; "rehacer". En consecuencia, dice el Doctor Lucio Mendieta y Núñez "La Reforma Agraria parte necesariamente de la redistribución de la propiedad territorial. La misma palabra reforma está indicando una transformación en los modos y patrones existentes, en un país determinado, de la distribución de la tierra. Si no hay cambio fundamental de esos modos y patrones, no puede hablarse propiamente de la Reforma Agraria. Pero la Reforma Agraria no termina, no se agota con el simple cambio, de manos de tenencia de la tierra, sino que comprende, igualmente, una segunda fase que consiste en la ministración de recursos a los nuevos propietarios para la explotación adecuada de las extensiones territoriales que recibieron como resultado de la primera fase de la Reforma. Es parte también esencial de la Reforma Agraria la asistencia técnica a los nuevos terratenientes para el mejoramiento de cultivos; organización para la compra de elementos indispensables a toda explotación agrícola y para la venta de cosechas y productos agropecuarios" (5).

Por nuestra parte podemos dar una definición de Reforma Agraria diciendo que es: la redistribución de la propiedad rural de una manera justa que tiene por objeto la organización por el Estado de los recursos agrícolas desarrollando la producción individual y colectiva a través de la asistencia técnica y crediticia procurando la industrialización, comercialización y distribución de sus productos.

Al proceder las Autoridades Agrarias, dijimos en el Capítulo anterior, a realizar la Reforma Agraria, se vió impedida por los latifundistas, quienes recurrieron al latifundio simulado, fraccionando sus extensas propiedades con el

(5).- Mendieta y Núñez Lucio. Obra citada, página 246.

objeto de, utilizando como instrumento la Ley, eludirla; eludirla e como diera lugar, para seguir disfrutando de los privilegios que ésta representaba para ellos.

A partir de la Constitución de 1917 se inicia la lucha, tenaz, constante y sin tregua entre los latifundistas y los campesinos que carecían de tierras y apoyados ambos en las diversas legislaciones agrarias que se sucedían continuamente, acudían ante las autoridades Agrarias; los primeros a solicitar, una vez fraccionadas ficticiamente sus tierras, los correspondientes certificados de inafectabilidad agrícola o ganadera para proteger de posibles afectaciones sus grandes extensiones territoriales; y los segundos, cuando descubrían que las pequeñas propiedades simuladas tenían tal carácter, denunciaban a los latifundistas primero y después a los neolatifundistas, aplicándoles el calificativo de "agricultores nylon", es decir, personas éstas que tenían tierras pero que no se dedicaban a trabajarlas, y si lo hacían, era a través de trabajadores a su servicio, quienes trabajaban las tierras por un ínfimo salario.

Los latifundistas una vez más recurrieron a la Ley para proteger sus intereses y es así como a través del amparo detuvieron la marcha de la Reforma Agraria; se hizo la reforma al artículo 27 Constitucional que hemos hecho mérito en el Capítulo anterior con el objeto de impedir al neolatifundista que siguiera eludiendo la Ley, con lo cual se obtuvo atenuar las maniobras y artificios a que éste recurría para seguir conservando grandes extensiones de tierras; pero nuevamente conseguía eludirla.

Al recurrir el latifundista a las multicitadas triquiñuelas y artificios citados, lo hacía aparentando ser pequeño propietario, se asimilaba a él, se escondía tras él, se "ostentaba como pequeño propietario" y quería disfrutar -

de los derechos que la Constitución y las leyes secundarias le tenían reservadas a él; era en consecuencia: PEQUEÑO PROPIETARIO... Si, sí era pequeño propietario, pero, tres, cuatro, cinco veces pequeño propietario.

Lo anterior, trajo como consecuencia una animadversión en contra de la expresión pequeño propietario; los campesinos que empezaron a tener conciencia de los derechos que les reconocía y reconoce la Constitución reclamaban las tierras heredadas por sus antepasados y que les titula la Constitución. A este reclamo se le oponían los latifundistas - que usufructuraban las tierras, aparentando como ha quedado dicho, tener la categoría intermedia entre éste y el campesino carente de tierras y oían hablar mucho del pequeño propietario y empezaron a confundir ambas expresiones, luego entonces, latifundista y pequeño propietario es lo mismo. Ellos no conocían de medidas y colindancias, estaban acostumbrados a trabajar simplemente la tierra como peones, con salarios que apenas alcanzaban para subsistir. Creyeron que también el pequeño propietario se le oponía para conseguir sus tierras y lograr una vida decorosa para él y sus hijos.

La opinión pública y la corriente intelectual, también han confundido los términos o los han querido confundir éstos últimos; la primera, que basa sus conocimientos en publicaciones periodísticas tendenciosas y que no leen entre líneas lo que en realidad sucede en la vida nacional y se deja impresionar con publicaciones como ésta: "Tenemos la esperanza de la tierra, afirma. Las manos callosas por el trabajo bajo, orgullo de su existencia, permanecen quietas y juntas entre las piernas, aprisionadas por las rodillas. Se mira - los huaraches, cuyo color alguna vez fué amarillento, pero - que la tierra los ha convertido a su matiz.- No dejé nada - en la comarca lagunera. porque no tenía nada; vivíamos en jacalitos. Le hice al jornalero y nada; me fui a la ciudad -

(Torreón) ahí trabajaba en la obra. No se haya uno en la - ciudad. Sopesa cada una de sus palabras y las dice lentamente, mientras en su mente se interponen ideas que le duelen.- Su rostro parece alegrarse, no se ríe pero al hablar muestra su entusiasmo: con sus animalitos, sus gallinitas, su cosechita, vive uno feliz en el campo. Por eso deja una vida - ahí y aquí inicia otra" (6). Y no leen publicaciones como ésta: "La deforestación y la Erosión han producido Gigantes co Erisal.- Más de 600 mil hectáreas improductivas en el Valle, Señala Técnico de la S.R.H.- El desequilibrio ecológico del Valle de México se manifiesta en 120 mil hectáreas - erosionadas y más de 500 mil totalmente deforestadas, dijo el Ingeniero Hermán Pérez Moscoso" (7).

Por lo que respecta a la corriente intelectual la - dividimos en dos partes: La primera, la que permanece indiferente a los problemas agrícolas nacionales; y la Segunda, - que tiene aspiraciones políticas que se acoje a la corriente de los que le precedieron y que han obtenido posiciones políticas producto de la demagogia que han practicado y que les ha dado magníficos resultados y que desde éstas posiciones - cuando han alcanzado un grado elevado, aspiran a más, y como han hecho méritos producto de la adulación a las masas, a - que en alguna parte de este trabajo hemos mencionado, ya se sienten con la fuerza que creen tener en dichas masas, que - acarreados por líderes cómplices despliegan mantas y pancar--tas a su paso.

Estos políticos referidos propician las publicaciones en materia agraria por los diversos medios de difusión, - congresos, reuniones sindicales, confederaciones; en fin, si mulas tener ideas sociales, y como todo lo que se refiere -

(6).- Periódico el Día. Domingo 8 de Mayo de 1975.

(7).- Periódico el Día. Domingo 4 de Mayo de 1975.

a la sociedad, es natural que los mexicanos nos inclinemos por esas ideas, pues si por algo se ha caracterizado el mexicano es por su desprendimiento de todo egoísmo personal en beneficio de las mayorías.

Pero los problemas de la vida agrícola nacional no deben supeditarse a los vaivenes de las eleccubraciones y ambiciones personales de políticos sin escrúpulos que sólo buscan su bienestar, sino que debe buscarse la manera de reglamentar una codificación que responda a la realidad de la situación agraria de México, encargando a una comisión permanentemente integrada por especialistas y técnicos en la materia - ajenos a intereses políticos a fin de que, en colaboración directa con el poder legislativo, llevense a cabo sin otro interés que el de organizar científicamente, los medios legales necesarios para el fortalecimiento y desarrollo de la economía agraria del país, dentro de las tendencias claramente delineadas por la Revolución en el artículo 27 de la Constitución Federal" (8). Y continuando con nuestra exposición no propiciar una legislación que lance a los campesinos carentes de tierras a una aventura agrícola, en tierras de dudosa productividad, que lo único que les ocasiona es un malestar en sus situación y un cambio innecesario de residencia.

Ya el ejemplo enunciado en este mismo capítulo demuestra que ha habido un fracaso en la planificación y realización de la primera etapa de la Reforma Agraria: Tierras pobres y vidas infimas, tierras erosionadas y agotadas por la tala immoderada de bosques y por el vicio obstinado del monocultivo.

(8).- Mendencia y Núñez Lucio. Obra citada página 37

Por otra parte, la política agraria del gobierno -
tiende a dotar de nuevas tierras a los nuevos campesinos, -
los hijos y nietos de aquellos primeros campesinos... Todo -
ello con el objetivo de crear una apariencia revolucionaria,
y en ello intervienen claramente los políticos que se consi-
deran al relevo de la sucesión presidencial.

Luego, no hay una conciencia revolucionaria que pre-
tenda llevar a cabo la Reforma Agraria integral porque se -
han desviado postulados revolucionarios porque ni Juan Sara-
bia, Luis Cabrera, Zapata, ni Venustiano Carranza ni los re-
volucionarios, muchos de ellos pequeños propietarios campesi-
nos hablaban de crear privilegios a un grupo determinado, -
sino que hablaban de restitución, de dotación de tierras y -
aguas, no luchaban contra los pequeños propietarios parvifun-
distas, luchaban por que la distribución de la tierra era in-
justa en manos de las latifundistas y terratenientes que los
tenían sometidos.

Las autoridades Agrarias asupiciadas por los políti-
cos referidos han procedido sistemáticamente a la redistribu-
ción de la propiedad agraria y en su afán desmedido por apa-
rentar estar realizando la Reforma Agraria han atacado a la
pequeña propiedad agraria y han expropiado a éstas sin hacer
estudios adecuados y apegados a la Ley.

Habrán quienes duden de que las afectaciones agra- -
rias alcancen a los dueños de parcelas de 5 ó 10 hectáreas;-
pero nosotros hemos visto llegar al Departamento de Asuntos-
Agrarios y Colonización a nutridos grupos de campesinos con-
la angustia pintada en el rostro al saber, de la noche a la-
mañana, que sus pequeñísimos predios quedaron comprendidos -
en una resolución presidencial, y al enterarse que esa resolu-
ción es inmodificable y que tampoco pueden solicitar el ampa-
ro de la Justicia de la Unión contra ella porque no poseen -
el certificado de inafectabilidad correspondiente. Estos ca-

sos no son muy frecuentes, pero tampoco raros, y basta -- que se dé uno en cualquier parte de la República para que -- cunda la desconfianza y el desaliento entre los pequeños -- agricultores.

A la pequeña propiedad debe de dársele una protec-- ción real ya que constituye uno de los pilares de la produc-- ción agrícola del país y, no siendo una propiedad latifundis-- ta, no hay razón alguna para que se le ataque pues ella esti-- mula en el pequeño propietario su amor al pequeño pedazo de-- tierra que posee, quien procura hacerla producir al máximo -- dentro de sus exiguas posibilidades y mejorar los estableci-- mientos agrícolas al tener la seguridad jurídica de su tenen-- cia; derechos éstos consagrados en la Constitución Política-- de los Estados Unidos Mexicanos.

C).-- EL PEQUEÑO PROPIETARIO SUJETO AUSENTE DE LA RE-- FORMA AGRARIA.-- Ya en las definiciones que hemos dado de De-- recho Agrario y de Reforma Agraria, hemos visto que ambos -- conceptos se refieren en toda su extensión a todo lo referen-- te al campo, ya sea desde el punto de vista de los productos que se pueden sacar de la tierra así como la industrializa-- ción y comercialización de los mismos, es decir abarca un -- amplio ámbito.

Però la realidad es otra, pues ni el Código Agrario de 1942, ni la Ley Federal de Reforma Agraria han abarcado -- todo lo que se refiere a la materia agraria. En efecto, El-- Código Agrario mencionado no trató aspectos tan importantes-- como la propiedad privada, lo referente al aprovechamiento -- de las aguas, bosques y crédito agrario; igual cosa sucede-- con la actual Ley Federal de Reforma Agraria. Las corrien-- tes políticas y el legislador han estado muy entretenidos en las polémicas súscitadas en torno a la simulación y las con-- secuencias de ésta que al tratar de elaborar una reglamenta--

ción tendiente a realizar la Reforma Agraria, se olvidaron - de aspectos fundamentales que no fueron previstos, no obstante de que se encuentran comprendidos dentro del problema - agrario y que revisten una importancia igual que la dotación de tierras a los campesinos carentes de ellas.

La pequeña propiedad, desde el punto de vista de - que es un problema resulto dado que, no existe la inminencia de buscar tierras para dotárselas a personas, sino que - estas ya las tienen, y como ha quedado expresado anteriormente, éstas personas con el transcurso del tiempo y producto de su trabajo y esfuerzo las han ido adquiriendo para dedicarse a su explotación y resolver problemas económicos individuales tendientes a resolver y satisfacer necesidades vivenciales, sin ayuda de las autoridades agrarias las han venido resolviendo con sumo esfuerzo y tenacidad.

Ya apuntábamos en líneas anteriores que el pequeño propietario ha sido visto con malos ojos por diversas corrientes políticas y su pequeña propiedad ha sido atacada - tal y como si se tratara de latifundistas. Esto, en mi criterio es consecuencia de la simulación, ya que la realidad - que he observado es que, el pequeño propietario ha sido olvidado al reclamarse la materia agraria plasmada en la nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

Las autoridades Agrarias tienen concentrada su atención en la dotación de tierras a los campesinos que no las - tienen y una vez realizada dicha dotación quieren proceder - a la Reforma Agraria.

Las Leyes han de ser generales y abstractas, pero - tal parece que estos principios han sido ignorados por el legislador, pues si observamos en la Ley Agraria en vigor, nos daremos cuenta que la pequeña propiedad no está protegida -

por ella y si acaso lo hace es en una forma vaga, imprecisa y escondida, en la que el pequeño propietario no encuentra - fundamento legal para integrarse a la Reforma Agraria y disfrutar de la misma.

El pequeño propietario, también tiene la esperanza en la tierra y también tiene las manos callosas al igual que el campesino carente de tierras; también tiene sufrimientos - callados y se encuentra aferrado al campo, pero no tiene la esperanza en la Ley, ésta lo ha ignorado y solamente habla - de él cuando trata lo relativo a la dotación de tierras a - otros hombres del campo.

Uno de los problemas de la gran mayoría de los pequeños propietarios es la incertidumbre de la tenencia de la tierra, pues hay algunos que poseen títulos de propiedad de sus tierras, pero éstos datan de tiempos inmemoriales, cuando todavía la titulación era deficiente y se hacía en términos imprecisos. En Tamaulipas y Nuevo León por ejemplo tienen títulos de propiedad que hablan de medidas antiguas: - Así vemos a campesinos que dicen tener ochenta hectáreas, pero sus títulos de propiedad al referirse a medidas, establecen que tienen derecho de propiedad de 40 metros de frente - por 20,000 metros de fondo; de colindancias no dicen nada - sus escrituras, pero los campesinos saben que son 80 hectáreas y las quieren encontrar alrededor de la ubicación en - donde han construido edificaciones de su propiedad, encontrándose prácticamente en un régimen comunal debido a la deficiencia de su titulación, suscitándose con ello frecuentes litigios entre vecinos que muchas veces han provocado hechos de sangre; Cuando han recurrido a las autoridades judiciales ninguno de ellos, consecuentemente, han podido comprobar su propiedad y han solucionado provisionalmente sus problemas - en vías de hecho y heredado a sus hijos estos problemas. Casos como éstos podremos observar en gran parte del territorio nacional.

Continúa la citada Ley previendo en su artículo 129 diciendo que "Las prerrogativas, derechos preferentes, formas de organización y garantías económicas y sociales que se establecen en este libro, se mencionen o no expresamente, se entenderán otorgados por igual a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de predios equivalentes a la unidad mínima de dotación individual en los ejidos".

La Ley Federal de Reforma Agraria al preceptuar en el Libro referido, como ha quedado apuntado, no reglamenta eficientemente las prerrogativas para el pequeño propietario su propio título lo indica al decir "Régimen de explotación de los bienes de ejidos y comunidades", y efectivamente así es pues posteriormente en los artículos siguientes habla de la explotación de la tierra en forma individual o colectiva cuando constituyan unidades de explotación que no sea conveniente fraccionar y exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido; cuando una explotación individual resulte antieconómica o menos conveniente por las condiciones topográficas y la calidad de los terrenos por el tipo de cultivo que se realice; por las exigencias en cuanto a maquinaria, implementos e inversiones de la explotación; o porque así lo determine el adecuado aprovechamiento de los recursos.

Igualmente preceptúa en la fracción III del Artículo 131 de la citada Ley que "Cuando se trate de ejidos que tengan cultivos cuyos productos estén destinados a industrializarse y que constituyen zonas productoras de las materias primas de una industria. En este caso, independientemente del precio de la materia prima que proporcionen, los ejidatarios tendrán derecho a participar de las utilidades de la industria, en los términos de los convenios que al efecto se celebren.

En fin, éstos artículos preceptúan una adecuada explotación de los productos, en los que se preceptúa la organización de los ejidatarios y los núcleos ejidales en asociaciones, cooperativas, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes tendientes a la explotación, industrialización y comercialización colectivas; pero no preceptúan en forma definida en lo referente a la situación de la pequeña propiedad.

Así vemos también en el artículo 148 de la citada Ley, que se encuentra ubicado dentro del Capítulo II, referente a la Producción de ejidos y comunidades en el que establece que: "Todo ejido, comunidad y pequeña propiedad cuya superficie no exceda de la extensión de la unidad mínima individual de dotación ejidal, tienen derecho preferente a asistencia técnica, a crédito suficiente y oportuno, a las tasas de interés más bajas y a los plazos de pago más largos que permita la economía nacional y, en general, a todos los servicios oficiales creados por el Estado para la protección de los campesinos y el fomento de la producción rural". Al terminar el artículo transcrito, continúa en los siguientes reglamentando únicamente en lo que respecta a los ejidos y comunidades y vuelve a ignorar al pequeño propietario en lo que consideramos constituye la parte medular de la Reforma Agraria Integral.

La citada Ley en los artículos que comentamos establece el derecho preferente de los ejidos y comunidades a la asistencia de profesionales y técnicos en producción agropecuaria y administración, que proporcionen el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y otras dependencias oficiales.

Reglamenta, igualmente, la promoción y establecimiento

tos de centrales de maquinaria, así como la asociación con otros ejidos para proporcionar servicios a sus explotaciones.

Igual preferencia establece en forma exclusiva en el artículo 151 de la multicitada Ley al establecer: "Las instituciones y empresas productoras de semillas mejoradas están obligadas a vender éstas preferentemente a los ejidos en el volumen y calidad que la Secretaría de Agricultura indique, con base en los programas de cultivo nacionales y regionales que la misma establezca. Cuando se trate de ejidatarios que no reciban crédito oficial, el ejido avalará por conducto de sus autoridades, la adquisición a crédito de las semillas que requieren para la siembra". Igualmente el artículo 152 preceptúa que: "Las empresas estatales o de participación estatal productoras de maquinaria e implementos agrícolas, fertilizantes, insecticidas, semillas, alimentos y medicamentos beneficiados y, en general de productos que se usen o apliquen directamente en labores de explotación agropecuaria, estarán obligadas a canalizar directamente sus productos al ejido o a los ejidos asociados. Cuando la organización de los ejidos garantice los intereses fundamentales de la distribución, éstos tendrán preferencia para ser concesionarios."

Podríamos hacer los mismos comentarios de los capítulos siguientes del referido libro de la Ley Federal de Reforma Agraria, pero nos limitaremos a hacer una breve referencia de ellos, ya que preceptúan exclusivamente beneficios para ejidos y comunidades, ignorando la organización y fomento de la pequeña propiedad. Así tenemos que en lo referente al crédito, solamente habla del crédito para los ejidos y comunidades que se efectúa por conducto de los bancos del sistema nacional de crédito oficial, por las financieras ofi

ciales y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y que establece también la preferencia de los ejidos y comunidades.

Se creó el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y expresamente se determina que es para financiar la realización de los programas y planes de fomento económico y social precisamente para los ejidos y comunidades depositantes, hasta por el monto de sus respectivos depósitos, conforme a los dispuesto en el artículo 165, en la forma y con los requisitos que se establezcan en el reglamento que al efecto se expida (9). "Cuando la inversión lo amerite y lo demanden las necesidades del ejido o la comunidad, o el Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá otorgar financiamiento para la realización de programas y planes de fomento económico y social en exceso al monto de los fondos comunes depositados; asimismo podrá financiar a ejidos y comunidades que no tengan calificación de cuentahabientes del fondo, pero no podrán aplicar en ninguno de estos dos últimos casos los recursos a que se refiere la Fracción I del artículo 165, a efecto de garantizar que cada ejido o comunidad integrante del fondo, pueda disponer totalmente de sus respectivas aportaciones".

Por otra parte, en lo que se refiere a la comercialización y distribución, prevé la citada Ley la organización de los ejidos y comunidades para que operen silos, almaces y bodegas o cualquier sistema de conservación de productos. También reglamenta el fomento de industrias rurales operadas por ejidatarios o en asociación con el Estado mediante la coordinación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la Secretaría de Industria y Comercio, establece el derecho a las industrias ejidales que se les proporcione a bajo precio energía eléctrica, petróleo o cualquier otro energético que les sea indispensable y previene que todas las dependencias gubernamentales y los organismos descentralizados correspondientes, coordinaran su actividad en lo que

(9).- Artículo. 167. Ley Federal de Reforma Agraria.

sea necesario para el debido cumplimiento de esta obligación y para cuantificar las ministraciones.

La Ley Federal de Reforma Agraria, establecer por último que los ejidos y comunidades tienen derecho preferente a recibir los servicios de los pasantes de carreras universitarias y técnicas que presten servicio social. Las instituciones de enseñanza superior y las dependencias oficiales que intervengan en la prestación de dichos servicios, formarán sus respectivos programas de acción tomando en cuenta esta prioridad. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización gestionará la implantación de esta preferencia en los Institutos Tecnológicos y Centros de Enseñanza Superior del País. (10).

De lo anterior se desprende que los ejidos y comunidades tienen preferencia sobre los pequeños propietarios para disfrutar de la obtención de la Reforma Agraria Integral, puesto que la Ley Federal de Reforma Agraria y demás leyes y reglamentos establecen disposiciones tendientes al incremento de la productividad de aquellas entidades en todos los diversos aspectos que hemos comentado.

No sucede lo mismo en lo referente a la pequeña propiedad que se ha dejado al margen de la Reforma Agraria y desprotegida en su fomento y desarrollo por una parte, y por la otra con la posibilidad de ser atacada con nuevas afectaciones por carecer los pequeños propietarios de los correspondientes certificados de inafectabilidad.

Al hacer la defensa de la pequeña propiedad agraria quiero hacer la aclaración que me refiero a la mediana propiedad y al parvifundio, ya que los límites que se le señalan (10).-- Artículo 189. Ley Federal de Reforma Agraria.

lan a las pequeñas propiedades, muchas veces es posible el desarrollo de pequeñas propiedades que por su destino son de eficiente productividad, no así éstas últimas.

Hemos notado que en diversas partes de la República Mexicana la pequeña propiedad se encuentra luchando por su supervivencia con perspectivas futuras de desarrollo, que se ha visto impedido dicho desarrollo porque los pequeños propietarios, al igual que los campesinos carentes de tierras, son personas de escaso o nulo nivel cultural, y a quienes la Ley los ha dejado desamparados a su suerte y en espera de que en algún tiempo futuro se les proteja adecuadamente. En particular, en el Norte de la República existen infinitas de pequeñas propiedades que su cultivo es deficiente debido a que no existe crédito suficiente y oportuno que les permita su desarrollo y actualmente se encuentran en situaciones de pobreza extrema, pues al lado de medianas propiedades y parvifundios se encuentran ejidos que disfrutan de riego y crédito, así como asistencia técnica de parte de las autoridades agrarias y dependencias de gobierno que se encuentran empeñadas en el desarrollo de las comunidades y ejidos. Por ejemplo: en Ciudad Reynosa, Tamaulipas, que se encuentra en medio de dos Distritos de Riego el del Río San Juan y el del Río Bravo. Paralelamente al Río Bravo transcurre un canal denominado Rodhe y entre este y el río existe una distancia de próximamente tres o cuatro kilómetros, de tal manera que el Distrito de Riego del Bajo Río Bravo y el Canal Rodhe se encuentra comprendido el citado Distrito de Riego, en el cual se encuentran ubicados diversos ejidos que disfrutan del riego correspondiente; pero que en la margen Sur del citado Canal se encuentran ubicados infinitas de parvifundios que observan muy de cerca que al otro lado del canal sí hay riego, pero para sus tierras no lo hay, es decir, no disfrutaban de los beneficios que a los ejidatarios se les otorgan, pues son "pequeños propietarios".

Respecto al problema apuntado en el párrafo anterior se hace necesario un estudio exhaustivo para hacer posible la reglamentación de la situación de la pequeña propiedad así como su fomento y desarrollo en la producción, procurando el riego para esta clase de propiedad.

Cotidianamente se encuentra uno con la noticia de - que se invertirán miles de millones de pesos para hacer posible la dotación de tierras a los campesinos que no poseen - tierras y las autoridades agrarias enfocan sus actividades - tendientes a la creación de nuevos centros de población, de nuevos ejidos; pero no se tienen noticias respecto a que se promoverá algún plan de desarrollo y fomento de la producción de la pequeña propiedad. Todos estos gastos monumentales, podrían dividirse aunque fuera en una mínima parte para proceder a promover el sistema de riego por bombeo o de llevar por medio de acueducto las aguas necesarias para que la pequeña propiedad sea impulsada. Si ya la que se considera que la pequeña propiedad en su máxima expresión está produciendo, se hace necesario impulsar a la mediana y al parvifundio.

En todo lo que constituye el Norte del País existen pueblos enteros casi despoblados debido a que sus habitantes han emigrado al vecino país del Norte en busca de mejores horizontes; algunos emigran con sus correspondientes papeles migratorios, pero muchos de ellos lo hacen en forma ilegal.- El sustentante ha sido testigo de que estas personas sufren y son explotadas en dicho país ya que se dedican a trabajos difíciles y con muy bajos salarios y todos ellos, sin excepción sienten nostalgia por su patria y están pendientes de los días festivos o memorables para ellos, quienes en la primera oportunidad que tienen regresan a México con el poco capital que traen y tratan de impulsar su pequeña propiedad - que han dejado aquí, es así como he visto pueblos enteros - que reviven del desamparo de las autoridades agrarias y vuelven a florecer durante tres o cuatro meses, se construyen ca

sas y vuelven a quedar desiertos durante el resto del año, - pues sus habitantes regresan a Estados Unidos de Norteamérica siempre con la esperanza de regresar y quedarse a vivir - definitivamente en México; así transcurren quince o veinte - años con la ilusión de los emigrantes de una vida mejor, has- ta que se dan cuenta que ir a trabajar al Norte es una ilu- sión que no resuelve definitivamente sus problemas.

Por otra parte, existen numerosos mexicanos, peque- ños propietarios que ven transcurrir los años y que permane- cen en sus tierras con la esperanza de hacerla producir, sus ranchos se hacen viejos, el pequeño ganado que poseían se va agotando y muchos de ellos terminan siendo trabajadores de - otros ranchos de mayor extensión en labores agrícolas o de - pastoreo.

Esta clase de mexicanos, también merecen atención - por parte del gobierno de México, ya que siendo pequeños pro- pietarios no representan un problema en lo que respecta a la dotación de tierras, sino que también son personas imprepara- das que merecen protección.

Aparentemente los artículos que comentamos protegen al pequeño propietario, pues en tres veces se menciona la pe- queña propiedad, pero ello es en forma efímera e imprecisa y no así en lo que respecta a los ejidos y comunidades, en que lo hace en forma extensa y las autoridades agrarias actual- mente se encuentran empeñadas en la realización de la Refor- ma Agraria, pero únicamente en lo que respecta a éstos últi- mos.

Se podría argumentar en contra del anterior aserto- que el Ciudadano Presidente de la República ha dictado medi- das tendiente a incorporar al pequeño propietario a la Refor- ma Agraria, que éste ha dictado acuerdos tendientes a otor--

gárseles crédito y mediante este trámite se procede simultáneamente a la obtención de certificados de inafectabilidad; pero no basta la buena voluntad del Presidente de la República para que éstos sean incorporados a la Reforma Agraria - pues ésta se olvida y muchas veces carece de efectividad.

Si vivimos en un régimen de derecho, éste debe ser escrito, es decir estar plasmado en la Ley para que todo ciudadano mexicano, con base en ella recurra a reclamar lo que en ella se encuentre consignado, reclamando en forma legal, con argumentos que se encuentren escritos. En la actualidad, - los pequeños propietarios, algunos de ellos se encuentran - asociados en sociedades de pequeños propietarios, de ganaderos, etc., pero ello únicamente para la defensa de los ataques a su pequeña propiedad y no así para que, junto con las autoridades agrarias, los ejidatarios y los comuneros, promuevan el desarrollo económico del país y se ha suscitado un antagonismo recalcitrante entre aquellos y éstos, antagonismo esteril que a nada conduce y que sí puede ser un peligro para la estabilidad social del país que no existía si la Ley Federal de Reforma Agraria no estableciera prerrogativas para una determinada clase social.

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

1.- En la época precortesiana la tenencia de la tierra se encontraba en un estado de división que correspondía principalmente con las clases imperantes, según aparece de la clasificación general que hacen los autores, al distinguir entre; Tlatocalli, Pillalli, Teotlalpan, Milchimalli, altepetlalli y Calpulli.

2.- La época colonial se caracteriza en cuestión agraria por una lucha entre los grandes y pequeños poseedores rurales en la cual aquellos tendían a extenderse invadiendo los dominios de los indígenas y arrojando a éstos de los terrenos que poseían, surgiendo el latifundismo.

3.- Las Leyes de Desamortización y Nacionalización trajeron como consecuencia el desquiciamiento de la propiedad de manos muertas y propiciaron indirectamente el latifundismo dejando a su merced una mínima propiedad en manos de los débiles.

4.- La Revolución de 1910 tuvo un origen de carácter político; en apariencia se trataba simplemente de la sucesión presidencial; pero en realidad su éxito se debió al descontento de las masas rurales y que obedecía a la pésima distribución de la tierra.

5.- Uno de los ideales de la Revolución, condensados en la Constitución de 1917 era el fraccionamiento de los latifundios que deberían desaparecer, para que de sus fracciones brotara la pequeña propiedad rural, como base fundamental del régimen agrario del futuro y la dotación de ejidos a los núcleos de población; pero no fué el objetivo de la Revolución concentrar en el ejido únicamente la resolución del complicado problema agrario.

6.- La pequeña propiedad es una institución de nuestro derecho Agrario, ahora Ley Federal de Reforma Agraria, creada por la Revolución Mexicana, pues si bien era ya concepto económico universal, adquiere en la Carta Política de 1917, perfiles institucionales al considerarla como uno de los puntos básicos de la Reforma Agraria y al elevar su respecto al rango de garantía Constitucional, la considera como una verdadera institución social y económica digna de la protección del Estado.

7.- El artículo 27 Constitucional y la Ley Federal de Reforma Agraria analizan el concepto de pequeña propiedad con un criterio cuantitativo, atendiendo a la extensión superficial y no lo analizan a conciencia desde un punto de vista económico, por lo que podemos decir que no se ha fijado un criterio para precisar qué fué lo que los Constituyentes entendieron por pequeña propiedad.

8.- Los fines de la pequeña propiedad son económicos, sociales y políticos; con ella se trata de crear una clase media rural, satisfacer las necesidades de una familia de esa clase y en consecuencia debe atenderse a la productividad de la tierra para fijar su extensión.

9.- El artículo 27 Constitucional imprime a la propiedad privada claras tendencias socializantes, dándole un carácter indudable de función social, por lo que el derecho de propiedad no tiene carácter absoluto, sino un bien definido carácter de función social, pues coloca a los intereses colectivos sobre el interés individual en materia de tierras. Por ello dicho artículo se orienta hacia una acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.

10.- Debe cambiarse a la Fracción XV del Artículo - 27 Constitucional el término "pequeña propiedad" por el de - "propiedad inafectable", para no incurrir en el error del lla-
mar pequeña propiedad a una extensión de 100 hectáreas y -
también a una de trescientas, sólo porque ésta se halle des-
tinada a cultivos valiosos.

11.- La causa de la pequeña propiedad es, más que-
de la burguesía, causa de grandes masas de agricultores hu-
mildes que defienden sus derechos sobre la tierra adquiridos
y conservados con su trabajo.

12.- La política agraria que no se apoya en un orden
jurídico eficiente, por buena que sea, no puede dar satisfac-
torios resultados; del propio modo que todo orden jurídico -
resulta inoperante si la política no le infunde un aliento--
vital.

13.- Las Autoridades Agrarias deben seguir repar-
tiendo nuevas tierras entre los campesinos carentes de tie-
rras para resolver el problema en el campo sobre la base de-
los principios del Libro Tercero relativo a la Organización-
Económica del Ejido, procurando sean operantes realmente.

14.- Se requiere realizar estudios económicos y so-
ciales con el fin de incorporar al pequeño propietario parvi-
fundista para que obtenga el beneficio de la Reforma Agraria
y regular su situación jurídica agraria.

15.- La pequeña propiedad fue ignorada en la Refor-
ma Agraria y no se reglamenta nada al respecto que le permita
integrarse a la nueva etapa de la Reforma Agraria Integral.

16.- Las simulaciones a que recurrieron los latifun-
distas y neolatifundistas y utilizando la misma como instru-

mento para seguir usufructuando los derechos de los campesinos carentes de tierra y de los pequeños propietarios auténticos, fueron la causa determinante para que las corrientes doctrinarias, políticas y de clase (grupos sociales), desviarán su atención hacia una resolución real y efectiva del problema agrario de México; pues al querer equipararse el latifundista simulando ser pequeño propietario, ello ocasionó — que se propiciara un ambiente hostil hacia el pequeño propietario, llegándose a confundirlo con el latifundista, ocasionándose con ello que estas corrientes influyeran en el legislador para que este se olvidara de incorporar al pequeño propietario en la realización de la Reforma Agraria.

17.— Nuestro Gobierno debe dictar medidas apropiadas y legales para dar seguridad en el campo a los pequeños propietarios, ya que estos, constitucionalmente están obligados a la constante explotación de sus tierras y en nuestro concepto son los verdaderos productores de nuestro país.

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

- 1.- BORJA SORIANO MANUEL. "Teoría General de las obligaciones"; Editorial Porrúa, Edición 1966.
- 2.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES. - Editorial Porrúa, S.A., Décima Novena Edición.
- 3.- CHAVEZ PADRON DE VELAZQUEZ MARTHA. "El Derecho Agrario - en México", Edición 1964.
- 4.- DE SEMO GIORGIO, "Corso di Diritto Agrario". Firenze, Casa Editrice, Poligráfica Universitaria, 1937.
- 5.- ESCRICHE JOAQUIN. "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia", Novísima Edición, Librería de Ch. Bouret 1885.
- 6.- FERRARA FRANCESCO. "La Simulación de los Negocios Jurídicos", Ed. Revista de Derecho Privado.
- 7.- GONZALEZ COSSIO FRANCISCO. "Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la Epoca Precortesiana hasta las Leyes de 6 de Enero de 1915". México 1957, Primer Tomo.
- 8.- GUNHA GONCALVEZ. "Tratado de Direito Civil en Comentario al Código Civil Portugués". Vol. V. Coimbra Editora, - 1932.
- 9.- GUTIERREZ Y GONZALES ERNESTO. "Derecho de las Obligaciones", Editorial Cajica, Segunda Edición.
- 10.- JOSSEBRAND LOUIS.- "Los móviles en los Actos Jurídicos de Derecho Privado", Número 192.

- 11.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Editorial Porrúa, S.A. Décima Edición, 1974.
- 12.- MAGABURU RAUL. "La Teoría Autonómica del Derecho Rural" Centro de Estudiantes de Ciencias Jurídicas, Santa Fé,-- 1933.
- 13.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Problema Agrario de México". México, 1959.
- 14.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "Política Agraria". Ed. 1957.
- 15.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Sistema Agrario Constitucional", 2a. Edición, 1940.
- 16.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO "Introducción al Estudio del - Derecho Agrario". Editorial Porrúa, S.A., Segunda Edición, 1966.
- 17.- PLANIOL Y RIPERT. "Tratado Práctico de Derecho Civil Francés", Traducción Española. Cultural, S.A. Habana T. II- No. 334.
- 18.- PICHARDO ESTRADA FELIX. "Simulaciones en Materia Agraria", Ponencia presentada ante el Congreso de la Confederación Nacional Campesina. Agosto de 1967, publicada en la Revista del México Agrario, Editorial Campesina,- Edición Bimestral de la C.N.C. 1968. Marzo-Abril.
- 19.- PORTES GIL EMILIO. "Autobiografía de la Revolución Mexicana" Edición 1964, México, D.F.
- 20.- PUGLIESE GIOVANI. "Las Simulaciones nei Negozi Giuridici", Padova 1938.

- 21.- REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA. Editorial Porrúa, S.A. Décima Edición. México 1974.
- 22.- ROJINA VILLEGAS RAFAEL. "Derecho Civil Mexicano", Edición Cajica, México, D.F.
- 23.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Editorial Porrúa, S.A. Décima Sexta Edición. México, - 1961.