

LUIS M. AGUILAR GOMEZ

7-6-4

Cuestiones Agrarias

Análisis de los Artículos
175 y 40. transitorio del
Código Agrario.



TESIS

que para obtener el
título de Licenciado
en Derecho, presenta
su autor.

Universidad Nacional Autónoma de México

MEXICO.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de mi adorado padre, el señor LIC. DON LUIS MARIA AGUILAR SOCIS, a quien tuve la desgracia de perder cuando aun comenzaba a vivir, con todo el cariño y el afecto que le profeso.

*A mi madre la señora Profesora
Amalia Gómez Uda. de Aguilar, con
inmensa gratitud y con mi amor
eterno.*

*A mi tía, señorita Leonor Gó-
mez Flota, mi segunda madre, por
su abnegación sin límites, con todo
reconocimiento y cariño.*

H. SINODO:

Os me permito presentar a la elevada consideración vuestra, este pequeño trabajo fruto de grandes esfuerzos, cuyas faltas y deficiencias soy el primero en reconocer. El llevarlo a cabo, no me inspiró sino el deseo de satisfacer las leyes reglamentarias que así lo previenen para el coronamiento de la carrera. Así pues, como obra primera, como trabajo en el que la experiencia no creo tenga un lugar preferente, confiado, os lo pongo en vuestras manos, esperando que le juzguéis con la benevolencia que a esta clase de obras dispensáis.

EC AUTOR.

INTRODUCCION

En los últimos tiempos, y más concretamente, en los 25 años pasados, hablar de la cuestión agraria, del problema del campo y de todo lo relacionado con el trabajador agrícola, cuya situación penosa a través de las centurias no ha mejorado en lo más mínimo; hablar y comentar estas situaciones repito, se hace necesario y hasta indispensable, dada la palpitante actualidad que presentan, y además, por que los problemas que se suscitan, tienen una gran repercusión en la vida nacional: en lo social, en lo económico y sobre todo, en lo político.

Siendo la República Mexicana un país esencialmente agrícola, en el que en sus tierras y en sus climas se cultivan las más ricas y variadas gamas de la flora, se comprenderá que todo lo relativo al campo habría de causar un interés profundo: como que allí se encuentra el eje al rededor del cual gira la vida toda del país y de donde ha de derivar la potencialidad económica del mismo. Desde tiempos inmemoriales, aún antes de la Conquista, la distribución del suelo ha sido tema obligado para aquellas personas verdaderamente interesadas en la mejor repartición de la riqueza y por lo mismo del bienestar colectivo. Es decir, que siendo el cultivo de la tierra la principal fuente de riqueza, es claro que una mala organización, una distribución defectuosa de la propiedad rústica, traería como consecuencia necesaria la pobreza y el descontento del pueblo.

En efecto, sabido es por todas las personas que se interesan por nuestro desenvolvimiento, que México ha tenido en todos los períodos de su historia, una intranquilidad enorme que, teniendo su origen en la mala distribución del territorio, ha dado lugar en más de una ocasión, si no en todas, a nefastas guerras intestinas que han dejado a la Nación en un estado de decaimiento y agobio excesivos.

En los últimos tiempos, se ha escrito mucho sobre la cuestión agraria mexicana, siendo la literatura muy nutrida en datos interesantes. Puede decirse casi seguramente, que a partir de Motolinía y continuando con Jovellanos, Humboldt, Morelos, Zavala y los Reformadores, hasta Zapata y Carranza, nuestro problema agrario se encuentra planteado íntegramente, sin que en ninguno de esos períodos de nuestra agitada historia haya sido realmente resuelto.

Esta situación se ha modificado grandemente a partir de la última Revolución, que tomando una bandera política en 1910, se transformó en una lucha social en 1915, dando origen a nuestra flamante Carta Magna de 5 de febrero de 1917, la cual, adelantándose a los países más civilizados del mundo, (1) propugnó por un mejoramiento colectivo, por una vida más humana y más justa, sentando las bases para una sociedad nueva, socialmente unificada y económicamente fuerte.

Con la Gran Guerra, más bien dicho, con su conclusión, comenzó en todos los países la transformación más agitada y radical que el mundo haya presenciado. Fué así que el Derecho considerado como un producto social neto, (2) como una categoría de hechos sociales, llegó a reconocer principios y normas nuevas, dando lugar a diversas ramas que, como el Obrero y el Agrario en nuestro medio, han nacido esplendorosamente obedeciendo a una realidad social, a necesidades ingentes.

Así pues, la necesidad de amoldar las nuevas concepciones jurídicas a la realidad social existente, dió lugar a la creación de disposiciones legales que trataran de reglamentar en lo posible, la situación de los campesinos para proporcionarles una vida mejor. De esta manera se ha ido construyendo la legislación agraria, la cual, si en un principio tuvo los balbuceos de toda obra que comienza, en la actualidad y después de haber pasado por ensayos más o menos acertados a partir de la Ley de 6 de enero de 1915, constituye un todo homogéneo: El Código Agrario de 1934.

Ahora bien, cierto es que antes de 1915 existieron multitud de proyectos y planes que se propusieron abordar la cuestión agraria, pero sin que logran satisfacer los deseos del pueblo y por lo mismo, sin que hayan tenido una aceptación general, mas que por las personas que rodeaban al Jefe revolucionario que creaba el plan o proyecto. No fué sino hasta el 6 de enero de aquel año, cuando se colocó la primera piedra para la construcción de ese edificio enorme que tanto ha costado al país y que todavía ha de costarle: la Reforma Agraria.

En un principio y a raíz de la promulgación de esta Ley, se atacó duramente la forma como se llevaba a cabo la resolución del problema agrario. Escritores juristas, abogados en defensa de los intereses de sus clientes y aún personas ajenas por completo a la cuestión, opinaban del procedimiento y aún del fondo del asunto, como notoriamente injusto, inequitativo e ilegal, basándose en las leyes vigentes, en la costumbre y aún en los principios clásicos del derecho. Consideraban atentatorio el hecho de desposeer a un particular para que sus bienes pasaran a disfrutarlos otros particulares, sin que tal vez lo me-

(1). Lic. Lucio Mendieta y Núñez. "El Sistema Agrario Constitucional". 1932. Pág. 35.

(2). Doctor Antonio Caso. "Sociología Genética y Sistemática". 1927. Pág. 233.

recieran. Esta situación, no pudo dejar de manifestarse en nuestro medio, porque aparte de que ya se hacía indispensable una transformación completa (que se revelaba entonces en el descontento popular), esta transformación debía ser tan profunda y tan radical, que forzosamente tenía que lesionar intereses personales, intereses muy arraigados, por los que se luchó avaramente.

Nosotros justificamos plenamente esta situación, porque además de que con ella se trató de solucionar un problema de tanta significación como el agrario, lo cierto es que todas las revoluciones sociales, de todos los tiempos y en todos los países, se han verificado en detrimento de intereses personales o de clase, y no por eso vamos a dejar de reconocer la necesidad de esa transformación.

Si justo es que reconozcamos a los movimientos revolucionarios como el nuestro, la posibilidad de crear nuevas concepciones jurídicas que traten de dar a la sociedad entera, a la colectividad en general, nuevas orientaciones para vivir una existencia más humana y racional; también es necesario, pasados los tiempos en que se imponían los nuevos conceptos por la fuerza de las armas, olvidar las antiguas rencillas, los odios y rencores latentes, para dar paso a una era de tranquilidad y cooperación, en la que el trabajo y el esfuerzo de todos, fomente el bienestar individual y arraigu definitivamente la felicidad colectiva.

Uno de los aspectos más interesantes de nuestro problema agrario, esto es, el relativo a la redistribución del territorio nacional, ha dado lugar en la práctica a inúmeros conflictos entre campesinos y propietarios afectados. A nuestro entender, dada la trascendencia tan enorme que tiene para la Nación la solución de este aspecto del problema, los propietarios son los que deben recibir todos los perjuicios que se causen con motivo de las afectaciones agrarias. Es decir, no obstante que el párrafo segundo del artículo 27 constitucional ordena que las expropiaciones se lleven a cabo "mediante indemnización", dada la situación económica del Gobierno, sería imposible dar a cada propietario, en efectivo, lo que real y justamente le correspondiera, y el no cumplirse este requisito no es motivo para que las expropiaciones no se lleven a cabo, dejando sin resolver uno de los puntos más interesantes de nuestra Reforma Agraria.

Naturalmente que en todo caso el Estado debe cumplir con todos y cada uno de los preceptos que el Decreto de 17 de enero de 1920, por el cual se creó la Deuda Pública Agraria, consigna, con el fin de garantizar a los propietarios el pago de sus indemnizaciones. De esta manera, cumpliendo con lo que ordena dicho Decreto, se hará que renazca la seguridad y la confianza en los individuos afectados, creando así un ambiente favorable para la economía nacional.

Estimamos conveniente transcribir a continuación el criterio sustenta-

do por el señor licenciado Mendieta y Núñez, en relación al punto que tratamos: "Nosotros consideramos que dentro de este criterio, cabe establecer la indemnización como previa o simultánea en todos los casos de expropiación, con excepción de los necesarios para la dotación de tierras, porque aparte de que en este caso hay leyes especiales que deben aplicarse y en las cuales se establece la forma de indemnización, debe tenerse en cuenta que dada la magnitud de las expropiaciones necesarias para cumplir los fines que se persiguen, el Estado no está en posibilidad de cubrir ni anticipada ni simultáneamente las expropiaciones de tierras". (3) Es decir, que la solución de este aspecto del problema, no puede tener como condición indispensable las posibilidades económicas del Gobierno, porque sería tanto como desconocer el carácter urgente que presenta para resolverlo y además, porque se supeditaría la resolución de un problema social a causas puramente económicas.

Así pues, hemos llegado a la conclusión de que son los propietarios afectados de fincas rústicas, quienes reciben los perjuicios, no obstante la determinación del artículo 27 de indemnizarlos. Sin embargo, en algunas ocasiones tales perjuicios no se extienden exclusivamente a quienes tienen en propiedad fincas rústicas, sino también a aquellas personas que sin ser propietarios, son acreedores de éstos y cuyos créditos se encuentran garantizados con bienes que han sufrido una afectación total o parcial.

No obstante la importancia de la cuestión, el nuevo Código Agrario sólo contiene dos preceptos relacionados con la misma: uno que se encuentra en el Título de las Disposiciones Generales, marcado con el número 175 y el otro, en los Transitorios, al cual corresponde el 4o. Al examen de estos artículos y a la determinación de la situación de propietarios y acreedores, es de lo que nos ocuparemos en los capítulos subsecuentes.

(3). Obra citada. Pág. 37.

SITUACION DE LOS PROPIETARIOS

Antes de entrar en detalle al análisis del régimen que nuestro Derecho Agrario en vigor consigna, en relación con las afectaciones efectuadas en bienes que han sido gravados, consideramos pertinente hacer un ligero estudio histórico de la situación de cada una de las partes que intervienen en la cuestión: por un lado la situación de los deudores propietarios y por el otro, la de los acreedores.

Fundamental es el aspecto de la Reforma Agraria que se introduce en el nuevo Código, referente a la situación de los propietarios afectados con dotaciones de ejidos, puesto que como muy bien dice el General Abelardo L. Rodríguez, ex-Presidente de la República, en las declaraciones que hizo con motivo de la publicación del Ordenamiento, se trata de solucionar "un régimen de injusticias que había prevalecido en lo que respecta a los derechos de los acreedores de los propietarios afectados con dotaciones de ejidos".

¿Cuál había sido ese régimen de injusticias? No se refieren concretamente a este punto las declaraciones del ex-Presidente. Sin embargo, más adelante hallamos ciertas referencias cuando dice: "El Problema agrario es un problema de carácter nacional y las consecuencias prácticas de su resolución las había resentido directamente la clase propietaria de fincas rurales, dejando en condiciones de privilegio a los acreedores". Es decir, que las injusticias las recibían los propietarios, siendo sus acreedores quienes se escapaban de las consecuencias que traía la resolución del problema.

En un principio, mucho antes de la Ley de 6 de enero de 1915, la situación de los propietarios no podía ser más crítica. Siempre la conquista de la propiedad territorial, la desproporción tan grande que ha existido y perdurado a través de nuestra historia, hizo que masas enormes de individuos se movieran (disfrazando el movimiento con apariencia política), con el único y exclusivo propósito de tratar de mejorar su condición económica y de lograr una independencia absoluta. De esta manera se ocuparon por la fuerza de las armas, numerosas propiedades que desde luego fueron dadas a los campesinos que para entonces se habían convertido en soldados.

Por eso es que como decíamos, la situación de los propietarios no podía ser más crítica. Abandonados a su suerte, sin un Gobierno estable que fijara la pauta para la resolución del problema de la tierra, vieron venir e irse los años de 1912 a 1914, sin que aún al finalizar este último, se notara un indicio que pusiera punto final a la guerra civil inerente.

La Revolución de 1910, que en su primera fase fué puramente política (al menos así la consideraron los jefes del movimiento), (1) toma en

(1). Lic. Lucio Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario de México". 1935. Pág. 153.

1915 una bandera social con la Ley Agraria de 6 de enero de aquel año. A partir de este momento, el Gobierno Pre-Constitucional de Carranza sienta la base más firme sobre la cual habría de descansar más tarde toda la solución del Problema Agrario Mexicano. Ya desde este instante se tiene un objeto que perseguir. Los considerandos de la Ley no pueden ser más claros sobre la finalidad que ésta perseguía y los males que trataba de corregir. A nuestro entender, la Revolución Mexicana tarde o temprano tenía que producirse. En realidad, no fué sino una consecuencia lógica, como el coronamiento de tantos errores legislativos de la pasada Administración, los que trajeron consigo un movimiento incontenible, incontenible tanto por lo justo como por las fuerzas que en él tomaron parte.

Para los propietarios y en general para toda persona que desconociera la historia de México, la Ley de 6 de enero, fué atentatoria e inusitada; por esto es que se le discutió ampliamente y se le atacó muy fuerte por radical. Sin embargo, dicha Ley no traía nada extraordinario, solamente venía a implantar un regimen de justicia y equidad para el labriego, para el trabajador del campo. No obstante que la Ley perseguía como finalidad inmediata el triunfo de la Revolución (lo cual fué logrado en todas sus partes), se quiso con ella evitar esa desproporción histórica enorme de que nos hablan todos los historiadores.

En aquella época, era la redistribución de la tierra lo que interesaba más a los Jefes del movimiento: distribución que según los revolucionarios más impacientes debería hacerse inmediatamente creyendo que con la simple dotación se irían a resolver todos nuestros males.

En contra de estos revolucionarios impacientes, no faltaron en aquel tiempo hombres que por su preparación, captaron todo lo trascendente del problema agrario, no considerándolo sólo desde el punto de vista de la repartición de la tierra, sino también desde el económico, social, físico, etc. A este respecto el Ing. Miguel A. Quevedo, en un folleto que publicó el año de 1916, decía: "Hay sin embargo todavía en México, personas que no quieren ver nuestro problema agrario más que bajo su aspecto exclusivo del terreno y se indignan porque haya quien trate de considerarlo de manera completa en sus otras fases. A su entender no estriba nuestro problema agrario mas que en la falta de terreno para las comunidades o pueblos indígenas rurales y para los peones labriegos de ranchos y haciendas, y debe la Revolución sin retardo ni consideración otra alguna, proceder a dar terrenos suficientes a aquellas colectividades y a estos individuos y familias y creen que con ello quedaría todo bien resuelto y cumplidas las promesas y compromisos de la Revolución..." "Que desaparezca el inmenso escalón que ha separado a nuestras clases superiores de la clase baja... Para destruir o disminuir ese gran escaión o diferencia de cultura y bienestar, hay que resolver el proble-

ma agrario en toda su amplitud agro-social y económica, hacer otra cosa es labor trunca y que dejaría siempre subsistente el problema." (2).

Aparte de los procedimientos dotatorio y resitutorio que la Ley de 1915 nos consigna, y la manera como se obtienen terrenos para ejidos, existe un artículo en la Ley de 6 de enero, que es el 10, excepcionalmente importante. Este artículo es interesante no tanto por su contenido, puesto que durante muchos años no se pudo precisar siendo por lo tanto inaplicable, sino porque fué el primero que trató de reglamentar la situación del propietario afectado.

Naturalmente que este artículo fué tan impreciso y tan vago, que nunca llegó a tener existencia en la práctica, según decíamos. Habla de derechos de los propietarios que se creyeren perjudicados con las resoluciones del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación y de Tribunales donde ir a deducir esos derechos dentro del término de un año. No precisa cuáles son esos derechos ni tampoco cuáles los Tribunales. Tratándose de restitución de tierras, el propietario sólo tendrá el derecho, dice el mismo artículo, a la indemnización cuando obtenga sentencia judicial en su favor.

Así pues, dada la complejidad del procedimiento que el artículo 10 proponía y sobre todo, debido a la imprecisión y obscuridad del mismo, los propietarios considerando defraudados sus derechos, recurrieron siempre a la vía de amparo para defender sus propiedades, sin siquiera ponerse a estudiar y meditar sobre la procedencia o injusticia del procedimiento de redistribución del suelo. En realidad, en aquel tiempo se consideró a la Ley de 6 de enero y en general a toda la legislación agraria, como el procedimiento "Carrancista" que no tenía por objeto sino satisfacer los apetitos bastardos de los jefes del movimiento.

No obstante que el procedimiento en sí, en el fondo, era noble, puesto que se trataba de mejorar económicamente a la inmensa mayoría de la población para así dejar saldada una deuda que por tantos años había sido la rémora del país; sin embargo, escritores de gran renombre negaron la existencia del problema de la redistribución del suelo y por lo mismo la necesidad de aplicar los medios para solucionarlo. El Maestro Mendieta y Núñez, al referirse a la redistribución del territorio dice al respecto: "La necesidad de esta nueva distribución de la tierra, ha sido negada por escritores mexicanos de renombre, quienes pretenden que el problema agrario es entre nosotros, sólo invención de grupos descontentos para dar a sus ambiciones de poder y de riqueza, una bandera" (3). Más adelante, el mismo Maestro Mendieta cita entre los autores al célebre jurista don Emilio Rabasa y al señor licen-

(2). Ing. Miguel A. Quevedo. "Algunas Consideraciones sobre nuestro Problema Agrario", 1910. Págs. 47 y sigs.

(3). "El problema Agrario de México". 1935. Pág. 144.

ciado don Toribio Esquivel Obregón, como los representantes de esta negación a nuestras realidades sociales.

Dos años después de dictada la Ley de 6 de enero de 1915, a raíz del triunfo de la Revolución Constitucionalista, se promulga y se jura en la histórica Querétaro nuestra Carta Magna de 5 de febrero de 1917. Como se comprenderá, este documento en algunos de sus preceptos, vino a aumentar el descontento existente entre las personas cuyos intereses peligraban por las disposiciones tan radicales, y sin embargo, tan necesarias que contenía.

Quizás ni la Ley de 6 de enero de 1915, ni el artículo 27 constitucional, leyes fundamentales en las que se asienta la Reforma Agraria hayan sido dictadas con desapasionamiento, toda vez que en la época en que fueron promulgadas no podía esperarse un estado de ánimo propicio para la creación de leyes sin pasión. "Son—como dice un autor—leyes revolucionarias, plausibles en épocas de demolición, pero que en tiempos de paz y de reconstrucción resultan generalmente inconveniente y muchas veces monstruosas". (4).

Nuestra Constitución de 1917, sin merecer el calificativo de monstruosa que se le atribuye, sí debe por el contrario, atribuírsele algunos elogios, toda vez que sentó principios básicos forjados al calor de la lucha civil y de las necesidades sociales, los cuales los vemos aparecer más tarde en las Constituciones Europeas llamadas de Post-Guerra.

Tal vez, entre los conceptos que hayan sufrido una transformación más radical, tanto en México como en los Países más civilizados del mundo, se encuentre el relativo al derecho de propiedad; el cual concepto, se encuentra íntimamente ligado como es de comprenderse a nuestro problema agrario. Si en nuestro artículo 27 no se hubiesen asentado las nuevas modalidades que el derecho de propiedad reviste, no habría sido posible fijar soluciones más o menos precisas a la cuestión agraria.

La noción del derecho de propiedad, cuyas raíces encontramos en el Derecho Romano, fué evolucionando del concepto de una simple posesión por conquista, hasta adquirir aún entre los romanos, el de una función social, tal y como se encuentra prolijado por todas las Constituciones modernas.

Podría creerse sin embargo, que la propiedad como una función social, es una elaboración genuina de los tiempos modernos; nada más lejos de la verdad que esto. En efecto, el licenciado Fernando González Roa, en un interesante artículo publicado en el Boletín de Gobernación del mes de septiembre de 1922, llega a la comprobación con citas irrefutables de eminentes juristas, que aún entre los romanos el concepto de la propiedad llegó a tener como fin primordial el beneficio de la colectividad, es decir, la utilidad pública.

(4). José S. Noriega. "Diversos Aspectos del Problema Agrario".

Sin ir muy lejos, dentro de nuestra época colonial, encontramos que la propiedad que los Reyes de España concedían a sus súbditos en tierras de América, como una derivación del dominio pleno o absoluto otorgado por Alejandro VI en su famosa Bula de 1493, tenía como única finalidad, el bien social, el mejoramiento colectivo de la colonia; es decir, la propiedad se convertía como función social, en un elemento de bienestar general, puesto que si no se llenaban los requisitos exigidos, la propiedad revertía a la Corona Española.

Al afirmarse que la propiedad es una función social, quiere decirse que se le dé una colocación adecuada, que sirva para una finalidad social. Esto nos parece nuevo, porque desgraciadamente en el siglo XIX, sobre todo al finalizar dicho siglo y principios del actual, se suprime esta noción y se llega al extremo completamente opuesto de no imponer al propietario obligaciones de ninguna naturaleza, siendo la propiedad absoluta en toda la extensión de la palabra.

En realidad, como hemos afirmado antes, la propiedad considerada como una función social, ha tenido siempre cierta acogida tanto en el Derecho Romano como en nuestro antiguo Derecho colonial representado por las Leyes de Indias. De tal manera que el actual concepto sobre la propiedad asentado en el artículo 27 constitucional, tiene su fundamento en las anteriores aseveraciones históricas y más aún, en otro fundamento que nos proporciona el licenciado Mendieta y Núñez, cuando dice que "los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad, habían evolucionado en forma tal (al redactarse el artículo 27 constitucional), que de 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, se había llegado a la teoría de la utilidad social, que se tiene hoy como indiscutible y que consiste en afirmar que la propiedad privada es la mejor manera hasta ahora de utilizar las riquezas naturales y tal utilización, no solamente redundaba en beneficio del propietario, sino en beneficio de toda sociedad..." (5).

Así pues, teniendo el nuevo concepto de la propiedad tan sólidos fundamentos, el artículo 27 constitucional no trajo nada grave ni inusitado, al declarar como lo hizo que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde orginiariamente a la Nación..." Una vez aceptado este concepto, parecía lógico y hasta indispensable asentar este otro: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

(5). "El Sistema Agrario Constitucional". 1932. Pág. 26.

En este nuevo regimen de la propiedad, ¿cuál fué la situación del propietario afectado? Ya nos hemos referido con antelación a la situación crítica en que se encontraban los propietarios aún antes de la Ley de 6 de enero; situación que se acrecentó con la publicación de esta Ley y que dió margen a que se le atacara duramente. Puede decirse, sin temor a equivocarse, que el artículo 10 que trataba de reglamentar la situación de los propietarios, no llenó el vacío tan inmenso que quedaba, puesto que por su obscuridad e imprecisión, nunca fué aplicado en la realidad de los hechos, según hemos expuesto.

El artículo 27 de la Constitución, fué más claro en la cuestión relativa a la indemnización y a los requisitos que se requerían para llevar a cabo la expropiación. Garantiza la propiedad privada y señala con toda precisión el monto de la indemnización que debería darse al propietario.

“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. En relación a este punto nos hemos ocupado de él en la Introducción de este trabajo, y al efecto opinamos, que debería cumplirse estrictamente con este párrafo, haciendo efectivas las indemnizaciones a los propietarios, o bien, cumplir con lo que previene el Decreto por el que se creó la Deuda Pública Agraria Federal, sin que por ningún motivo se deje de garantizar al propietario el precio que se pague por el bien que se le afecta.

Además, en el caso de las afectaciones ejidales, que es en concreto lo que nos interesa, el mismo artículo considera en su párrafo tercero, parte final, que la adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, o sea dotar de tierras y aguas a los pueblos, rancherías y comunidades, se considerará de utilidad pública. Previamente el Constituyente declaró y consideró como de utilidad pública la adquisición de la propiedad particular, pero siempre que tuviere por objeto entre otros, dotar de tierras y aguas a los núcleos de población.

De seguirse estrictamente el pago de las indemnizaciones, nada sería más justo y equitativo que la forma como se fija el precio de la cosa expropiada. Según sea el valor fiscal que tenga en las Oficinas Recaudadoras la propiedad, así se pagará como indemnización, aumentando ese precio en un diez por ciento. En la actualidad, con la reforma hecha al artículo 27, se suprimió este premio del diez por ciento que se daba al propietario afectado. Nosotros, consideramos que no se justificaba este aumento en el pago de la indemnización y por lo mismo, la reforma hecha la encontramos atinada.

La situación del propietario afectado, como se comprenderá, fué menos crítica, una vez que se promulgó la Constitución de 1917. Se sentaron al menos bases legales para justificar las expropiaciones y se fijaron límites precisos que defendieran a la propiedad de la avalancha de arbitrariedades que durante el período de lucha armada, se vinieron consumando. No obstante que ya se fijaban claramente los motivos de la expropiación y sobre

todo el monto de la indemnización, quedó todavía impreciso el medio de reclamar ésta, y la forma como deberían hacerse los pagos.

No fué sino hasta el año de 1920, cuando por Decreto de 17 de enero, se creó la Deuda Pública Agraria, como una deuda agraria federal, en oposición a la deuda agraria local que cada Estado de la Unión ha tenido el derecho de crear conforme al inciso e) fracción XVII del artículo 27 constitucional. Conforme a este Decreto, el Gobierno reconocía no sólo pagar las indemnizaciones que en lo sucesivo resultaran con motivo de las expropiaciones, sino también reconocía indemnizar a los propietarios de terrenos dotados y restituídos si procediere. Esta solución fué mas bien un acto de justicia que vino a llenar un vacío que para la época se hacía insostenible.

Después de transcurridos algunos años a partir de la primera ley que abordó la solución de la cuestión agraria, o sea la de 6 de enero de 1915, comenzó a legislarse tan apresuradamente y sin un método preconcebido, existiendo tal cúmulo de decretos, reglamentos, aclaraciones, circulares, etc., que, como era de esperarse, ni se dió amplia satisfacción a las necesidades de los núcleos de población en demanda de tierras, ni mucho menos se trató de indemnizar convenientemente a los propietarios afectados con dotaciones o restituciones ejidales.

Afortunadamente, se ha llevado a cabo el año pasado, una labor de integración y de revisión de nuestro Derecho Agrario, pues como decíamos existía tal cúmulo de disposiciones sobre la materia, que sin esta labor de síntesis lograda por el actual Código, nos habría sido difícil si no imposible, precisar cuáles eran las disposiciones vigentes. No cabe duda que hay que reconocer que en materia agraria, los legisladores se improvisaron y de esta manera, faltos de una clara visión de conjunto del problema, no pudieron llevar a cabo una obra unitaria ni completa; aún cuando, tanto la Ley de 1915 como el artículo 27 Constitucional, dejando a un lado sus deficiencias técnicas y formales, llevan en sí, todos los anhelos y las aspiraciones de la clase campesina.

Como decíamos, se hizo una revisión completa de nuestro Decreto Agrario y como era natural, fué el artículo 27 constitucional el que sufrió las respectivas adiciones y reformas que se consideraron necesarias, dada la experiencia que se había adquirido en más de tres lustros de su aplicación. En el fondo y en sus lineamientos generales, tanto el primitivo como el que se encuentra en vigor, son idénticos.

Una de las reformas más interesantes que se hacen al artículo 27, es nada menos que la inclusión que en él se hace, de la Ley de 6 de enero de 1915. Hay que recordar, que en el primitivo artículo se consideró y elevó a rango constitucional la mencionada Ley, habiendo suscitado con este motivo numerosas polémicas sobre la constitucionalidad de la misma y de sus reformas. Por esto es que ya el artículo 27 reformado, hizo suyas las disposi-

ciones de la ley, para evitar esa confusión existente y que tanto perjudicaba a la resolución del problema de la tierra.

En relación con la situación que los propietarios guardaban, se comprenderá que forzosamente tenía que producirse un cambio radical en ella. Ya hemos visto que conforme a la ley de 6 de enero, no llegó a sentarse un criterio firme, dada la imprecisión y obscuridad del artículo 10, que se refería a la situación de los propietarios. No fué sino hasta el año de 1920 cuando se creó la Deuda Pública Agraria y de la cual nos hemos ocupado en párrafos anteriores.

Pero con la reforma que sufrió el artículo 27 constitucional, modificándose el artículo 10 de la Ley de 6 de enero, en los términos en que aparece en la fracción XIV del artículo, la situación del propietario afectado con dotaciones ejidales, se hizo más definida, aún cuando pudiéramos decir que menos favorable a sus intereses. En efecto, ya no se reconoce ningún derecho al propietario, ni facultad de interponer recurso legal alguno, ni ordinario y mucho menos el extraordinario como lo es el amparo. Solamente se reconoce a los propietarios, el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización y en este caso, siempre que se trate de los afectados con dotación; pues tratándose de la restitución, carecen de todo derecho.

Esta nueva modalidad que ha adquirido la solución que se trata de dar al problema, es más franca y hasta pudiéramos decir, más acorde con nuestra actual situación. Si el fin que se persigue, es el mejoramiento efectivo de la inmensa mayoría de la población y el medio que para ello se ha ideado es la dotación y restitución de tierras, por concepto de ejidos, es claro, que los perjuicios que sufran los propietarios en estos casos, con la afectación que se haga de sus bienes, se encuentran plenamente justificados puesto que éstos se destinan a una utilidad social y a la resolución de uno de nuestros problemas más graves, que por tantos años ha venido ocasionando guerras civiles incesantes y que no han dado como resultado sino la penuria económica de la Nación y su desprestigio ante las Naciones extranjeras.

No vaya a creerse empero, que si la ocupación de la propiedad privada se justifica siempre por los fines que se persiguen, los medios empleados de dotación y restitución de ejidos sean los únicos que se hayan ideado para resolver el problema agrario planteado y no resuelto a través de nuestra historia. Existen además de la dotación y restitución, otros medios por los cuales se ha tratado de dar una solución de conjunto a nuestro problema, los cuales se consignan íntegramente en el artículo 27 constitucional y en su Ley Reglamentaria constituida por el Código Agrario de 1934. Estos otros medios, consisten en la creación de la pequeña propiedad agrícola y en explotación; en el fraccionamiento de los latifundios y en la creación de nuevos centros de población agrícola, aparte de otros medios que como el educativo,

el de la irrigación, el de vías de comunicación y otros más, constituyen en conjunto todo el armazón que se ha levantado para lograr la solución de nuestro problema agrícola.

De esta manera, la propiedad privada se encuentra siempre expuesta a ser ocupada y expropiada, cuando lo requieran las necesidades colectivas y cuando el interés público juzgue necesaria dicha ocupación. Ante este interés supremo de resonancia nacional, tendrán los propietarios que sacrificar sus intereses personales y que conformarse con las soluciones que en cada caso particular se den. Así pues, como hemos dicho, para nosotros todos los medios son buenos, si los fines por alcanzarse tienen por objeto la satisfacción de interés social y por lo mismo, la salvación de la Patria.

CAPÍTULO II.

SITUACION DE LOS ACREEDORES

La situación de los propietarios cuyos bienes habían sido afectados, la cual hemos tratado de esbozar en el Capítulo anterior, tenía que determinar algunas consecuencias en las condiciones de los créditos o gravámenes que pesaban sobre tales bienes, toda vez que éstos se encontraban afectados para responder del cumplimiento de la obligación contraída.

Quizás en toda la historia de México, no haya existido un período tan agitado y de tanta inseguridad para las transacciones y en general para toda operación crediticia, que el que comienza a partir del año de 1910. Fué tal la inseguridad que los prestamistas sentían, que fué necesario ensayar nuevas formas para garantizar las obligaciones a que los contratantes se comprometían. La institución de la hipoteca, no obstante ser considerada como el contrato de garantía por excelencia, ya no pudo llenar su misión, dada la situación que prevalecía por aquellos años.

Así fué como se recurrió al contrato de compra-venta, para que de esta manera el prestamista quedara debidamente garantizado. "Se acostumbraba también—nos dice el Licenciado Manuel Borja Soriano—a que al venderse una cosa, las partes celebraban una promesa de venta de la misma cosa, obligándose el comprador a venderla al vendedor en un plazo determinado. Se contraía una simple obligación personal, no se tenía ya la condición resolutoria, pero de todos modos era una garantía para el vendedor" (1). La condición resolutoria a que se refiere el Maestro Borja Soriano, era nada menos que la que se imponía con motivo del pacto de retroventa, muy en uso en aquellos tiempos. Sin embargo, estas dos medidas que servían de garantía, fueron prohibidas por sendos decretos del Primer Jefe, tratando de acabar con los abusos que cometían los agiotistas.

(1). Lic. Manuel Borja Soriano. "Tercer Curso de Derecho Civil". T. II. Pág. 30.

Ahora bien, ¿cuál fué en medio de toda esta intranquilidad, el estado que los acreedores hipotecarios guardaban en relación con los bienes que habían sido afectados y que garantizaban sus créditos?

Ya hemos expuesto en párrafos anteriores, que en un principio, la lucha civil que se trabó con apariencia política y que en el fondo no era sino el descontento popular existente contra el acaparamiento de la propiedad territorial por unos cuantos privilegiados, dió por resultado que numerosas propiedades y fincas rústicas fueran ocupadas y expropiadas de hecho por los soldados mismos de la Revolución, que no eran sino campesinos convertidos en guerrilleros por la conquista de sus tierras, o para la apropiación de las que les eran necesarias para su propia subsistencia. En este primer período de la lucha, no existió ley ni ordenamiento alguno que tratara de reglamentar la ocupación de la propiedad privada y mucho menos que tratara de fijar la situación de los acreedores hipotecarios o de cualquiera otra naturaleza, puesto que era imposible cualquier acto legislativo en medio del fragor de los combates.

Generalmente sucedía en aquella época, que careciendo los acreedores de una garantía suficiente, toda vez que las fuerzas revolucionarias se posesionaban de las fincas en forma arbitraria, o bien, eran ocupadas provisionalmente por mandato del Jefe Militar de la región, procedían los acreedores a asegurarse con otros bienes diversos del deudor; este proceder era notoriamente injusto, toda vez que si la propiedad se destinaba a una utilidad pública, a satisfacer necesidades colectivas, estaba fuera de la voluntad del deudor cumplir o no cumplir con sus compromisos y si no cumplía era debido a una fuerza mayor que se lo impedía; pero de ninguna manera debía de ser solo el propietario quien debiera contribuir a la solución del problema agrario.

Nuestro actual Código Agrario, reglamenta asertadamente la situación del acreedor y del deudor propietario en su artículo 175, reconociendo nueva modalidad a la hipoteca como gravámen, al hacerla divisible; modalidad que se encuentra también adoptada por el Código Civil de 1928.

Se dicta la Ley de 6 de enero de 1915, y en ella no se dice nada, ni se menciona siquiera la situación en que deberían quedar los acreedores. En sus doce artículos no encontramos un solo dato que trate de dar una solución al problema que se planteaba al mandar que se expropiaran terrenos de particulares, para la reorganización económica, social y política del país. De esta manera continúa el sistema de injusticias al considerar que sólo el propietario tenía obligación de contribuir a la solución del problema nacional: el agrario.

Tampoco la Constitución de 1917, en su artículo consagrado a la cuestión agraria, trajo una referencia expresa relacionada con la situación de

los acreedores, y es que dada la situación que el país guardaba, poco se preocuparon los legisladores de reglamentarla.

Después de haberse promulgado la Constitución de la República, se comienza toda esa labor legislativa sin hilación, sin un método que coordinara todas las actividades aisladas de los grupos revolucionarios y que hizo que la aplicación de los preceptos constitucionales se convirtieran en letra muerta, dado el desorden reinante.

Sin embargo, en medio de este desconcierto, encontramos una Ley que se ocupa de reglamentar la situación de los acreedores hipotecarios, cuando los bienes gravados, hubieren sido afectados para dotar de ejidos a los pueblos. Esta Ley es la de Pagos de 24 de diciembre de 1917, la cual en su artículo 11, expresa que se declaran divisibles todos los créditos hipotecarios sobre la propiedad rústica, debiendo quedar afecto cada uno de los lotes en que la finca hipotecada se fraccione a una parte del crédito, proporcional al total de éste, en la misma relación que respecto del valor total del inmueble hipotecado tenga el lote de que se trata. En este artículo, aparte de que se declara la divisibilidad de la hipoteca, se ataca en forma decidida el problema consistente en determinar la situación de los acreedores garantizados con propiedades afectadas, haciendo que éstos también contribuyan a la resolución del problema agrario.

Así pues, consideramos necesaria la expropiación de la propiedad particular para dotar a los núcleos de población de tierras suficientes para que sus miembros las cultiven. Pero si el interés público y el beneficio de la colectividad imponen que se lleven a cabo tales exproporeiones, los perjuicios consiguientes no sólo deben pesar sobre el propietario cuando es deudor y sus bienes se encuentran garantizando el crédito respectivo, sino que es necesario, como lo hace el Código Agrario en vigor, fijar bases justas y equitativas para que sea también el acreedor quien sufra en la medida necesaria, las consecuencias de la resolución de un problema de tan vital importancia para la Nación, como lo es el agrario.

La situación del acreedor decíamos, no obstante el artículo 11 de la Ley de 24 de diciembre de 1917, era privilegiada y se trató, al promulgarse el nuevo Código Agrario, de acabar con ese estado de injusticia que había prevalecido durante tantos años. Esta afirmación se encuentra corroborada por las Declaraciones del General Abelardo L. Rodríguez, como Presidente de la República, las cuales pueden conceptuarse como una Exposición de Motivos del ordenamiento citado. Hemos transcrito en párrafos anteriores las palabras del ex-Presidente de la República.

A nosotros nos parece justo y equitativo, el criterio que norma el artículo 175 del Código, en lo que toca a los perjuicios que se causen con motivo de la aplicación de las leyes agrarias; y en concreto, a la resolución del problema agrario de dotar y restituir ejidos a los núcleos de población.

Cuando estudiemos en detalles en el próximo Capítulo, las situaciones de acreedores y deudores en relación con el régimen jurídico a que están sometidos, tendremos oportunidad de asentar el estado en que quedan los créditos en relación a las dotaciones que se lleven a cabo.

CAPITULO III

EL REGIMEN DEL CODIGO AGRARIO

En la actualidad, expropiar por causa de utilidad pública, dar al concepto de la propiedad el alcance que fija nuestra Carta Magna, no parece tan atentatorio ni injusto como en un principio se creyó. La necesidad de dotar de tierras a los núcleos de población, o sea, proporcionar a los campesinos los medios de su libertación económica, es indiscutible y hasta debe considerarse como una obligación que el Estado ha contraído y que tiene el deber de satisfacer ampliamente.

No pretendemos por supuesto, justificar en cada caso particular, la procedencia de entregar tierras a los núcleos de población, que han sido expropiadas a los particulares. Sólo nos interesa dejar plenamente demostrada, la justicia con que se procede al entregar a los pueblos, tierras suficientes para la labranza. Atacar este problema fundamental de carácter nacional, dar tierras a quienes efectivamente las necesiten y sobre todo, las merezcan, es sentar las bases para un mejoramiento económico y social de nuestra población rural, demostrando un conocimiento completo de nuestra historia.

Ahora bien, el aspecto de la cuestión cambia, cuando la propiedad afectada para dotar a los pueblos, se encuentra gravada con una hipoteca, una servidumbre, etc. En estos casos, al hacerse la afectación, debe fijarse no sólo la situación del propietario, sino también el estado en que queda el crédito.

En otro lugar hemos expuesto, que los propietarios eran quienes resentían todas las consecuencias de la expropiación. De esta manera, aún cuando el bien afectado fuese fraccionado, el gravámen continuaba vivo íntegramente en la parte no afectada, constituyendo tal solución un acto notoriamente injusto e inequitativo. Oigamos en seguida, la opinión autorizada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación a este punto, con motivo de un amparo directo promovido por el señor Francisco Dosal, la cual ejecutoria de fecha 22 de marzo de 1935, aún no ha sido publicada. Dice así el Considerando Cuarto del fallo dictado por la Tercera Sala en su parte que emás nos interesa: "Lo que sería injustificable es que por virtud de la aplicación del tantas veces citado artículo 27 constitucional, únicamente correspondieran las responsabilidades a los dueños de las tierras afectadas por la aplicación de la Ley Agraria, sin que los intereses de los acreedores hipotecarios reportaran la parte que les corresponde con motivo de los derechos reales ad-

quiridos sobre las fincas afectadas, por restitución o por dotación..." Es así que nuestra Máxima Autoridad Judicial, interpretando debidamente el espíritu que animó al legislador del Código Agrario vigente, acepta que el acreedor sustituya en sus derechos al propietario en la parte afectada, toda vez que ambos tienen dominio sobre el bien.

Sentado lo anterior, tratemos de fijar lo más claramente posible, el régimen jurídico que nuestra actual legislación agraria consigna, en relación a las propiedades afectadas para la creación de ejidos, cuando pesan sobre ellas algún gravámen o son objeto de algún contrato.

Desde luego, el artículo 175 del Código, tiene su antecedente inmediato en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de fecha 21 de marzo de 1929, la cual en su artículo 32 establece que los gravámenes que pesen sobre las tierras comprendidas en una afectación agraria, a excepción hecha de las servidumbres legales, se extinguirán de pleno derecho por virtud de la sentencia definitiva dictada en el expediente agrario. En ambos preceptos se excluye la posibilidad de que se extingan las servidumbres legales, puesto que siendo la servidumbre legal la establecida por la ley teniendo en cuenta la situación de los predios y en vista de la utilidad pública y privada conjuntamente, (1) malamente podría ordenarse la extinción de este gravámen, cuando se interesan por su existencia, la comunidad por una parte y los particulares por la otra.

Ahora bien, nuestro artículo 175, no sólo reglamenta la situación de los gravámenes que pesan sobre los bienes afectados, sino también toma en consideración los contratos de arrendamiento, censos consignativo y enfiteútico, usufructo y aparecería, en cuanto se refieran a las tierras comprendidas en las posesiones. A este efecto, dispone que dejarán de tener efecto a partir de las diligencias de ejecución cualquiera que sea la naturaleza y fecha del contrato.

Hay que hacer notar que el legislador al referirse a los contratos, usó la expresión "dejarán de tener efecto"; en tanto que el hablar de gravámenes empleó la frase "se extinguirán de pleno derecho". En realidad, en ambos casos, se quiso dar a entender lo mismo, toda vez que si los contratos que se expresan en el artículo, dejan de tener efecto, las obligaciones consignadas en ellos, se extinguen; o lo que es lo mismo, no puede el acreedor ejercitar su acción sobre otros bienes diversos del deudor. Asimismo, el contrato de hipoteca por ejemplo, deja de tener efecto, pero la obligación u obligaciones del deudor hipotecario, o en otras palabras, el gravámen que pesa sobre el bien, se extinguirá de pleno derecho por virtud de las resoluciones presidenciales.

La situación de los contratantes a que se refiere el párrafo segundo del

(1). Artículo 1068 del Código Civil vigente.

precepto, se complementa cuando se declara en el último párrafo, que se considerarán en suspenso los gravámenes y contratos que graven la parte proporcional correspondiente de los predios afectados, durante todo el tiempo que medie entre la posesión ordenada por el Gobernador y la derivada de la resolución presidencial.

Siendo la hipoteca uno de los gravámenes que en la práctica tienen una mayor aplicación trataremos de fijar especialmente la situación de los acreedores y deudores hipotecarios en relación al artículo 175 del Código Agrario. A este efecto, creemos conveniente exponer de antemano, el concepto de esta institución, así como determinar sus diversos caracteres.

Conforme al artículo 2893 del Código Civil vigente, "la hipoteca es una garantía real constituida sobre bienes que no se entreguen al acreedor y que da derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagada con el valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la Ley". Así pues, hemos de considerar en la hipoteca, los siguientes caracteres:

- a).—Es un derecho real;
- b).—Recae sobre bienes inmuebles;
- c).—Es siempre un contrato accesorio; y
- d).—Es por su naturaleza indivisible.

Ahora bien, examinando cada uno de estos caracteres, en relación a la Ley Agraria, nos encontramos en primer término, que el acreedor hipotecario no ha dejado de tener derecho de preferencia sobre el predio y se le concede no ya la acción persecutoria que debiera. En consecuencia, en la actualidad, no obstante que continúa siendo la hipoteca un derecho real, en términos generales sufre una excepción cuando el bien hipotecado recibe una afectación, es decir, cuando se expropia total o parcialmente por causa de utilidad pública. En estos casos, el interés personal se subordina al interés social y el propietario únicamente puede exigir el pago de la indemnización que se le fije.

Y no podría ser de otra manera: si la utilidad pública y las necesidades colectivas, justifican plenamente la ocupación de la propiedad privada en países diversos al nuestro, (2) con tanta mayor razón se justifica entre nosotros, puesto que el mal por corregir ha influido de manera decisiva en el curso de nuestra historia. El derecho real de hipoteca pues, se encuentra restringido en perjuicio del interés personal del acreedor, para beneficiar a un sector social, el que forman, los campesinos, que es el más numeroso y sin embargo, el que de más ayuda necesita.

En relación al carácter que se da a la hipoteca, de que siempre recae sobre inmuebles, existe también en nuestro Derecho vigente una excepción, toda

(2). Lic. L. Mendieta y N. "El Sistema Agrario Constitucional". Pág. 31, y sigs.

vez que son susceptibles de hipotecarse bienes muebles, como sucede con las embarcaciones, según determina el Código de Comercio en sus artículos 21 fracción XVIII, 646 fracción VIII y 647 párrafo IX.

Además, la hipoteca es siempre un contrato accesorio que se celebra para proteger al acreedor del incumplimiento de la obligación principal que contrae el deudor. Este carácter es inseparable de la noción de hipoteca, puesto que ésta por definición por su naturaleza misma, es un contrato de garantía o de crédito como también se le denomina y por lo tanto, siempre se considera el carácter accesorio como un elemento esencial para que el contrato sea susceptible de existir.

Sólo nos resta por ahora, referirnos al último de los caracteres enumerados antes en relación a la hipoteca: la indivisibilidad. Este carácter significa, que el inmueble en su calidad y en cada una de sus partes, está afecto al pago de toda la deuda y de cada fracción de ésta. Por otra parte, la indivisibilidad de la garantía, puede mirarse bien desde el aspecto de los bienes gravados, o bien en cuanto al crédito que garantiza. En el primer caso, si el bien gravado disminuye, la hipoteca pesará íntegra sobre el resto del mismo; y en el segundo, si la obligación disminuye, también pesará íntegra la hipoteca sobre el inmueble, para garantizar lo que reste del crédito.

Desde luego, hay que hacer notar que el régimen a que se encuentra sometida la indivisibilidad de la hipoteca, es diverso en el Código Civil vigente, del que prevalecía en el Código Civil de 1884. En efecto, conforme al artículo 1836 de este último Ordenamiento, "cuando se hipotequen varias fincas juntamente por un sólo crédito, el acreedor puede hacer efectiva la obligación sobre cualquiera de ellas o sobre todas, simultánea o sucesivamente, hasta obtener el pago total". Esta es la regla general, y en la cual se sienta el principio de la indivisibilidad hipotecaria por mandato de la ley y en beneficio del interés del acreedor. Naturalmente que este beneficio puede renunciarse conforme al artículo 1310 del mismo Código y por eso en el mismo artículo a que nos referíamos se dice: "a no ser que en la escritura se haya determinado la cantidad o parte de gravámen de que cada una de las fincas deba responder".

Por el contrario, el artículo 2912 del Código Civil de 1928, impone como obligación para los contratantes, cuando se hipotequen varias fincas para la seguridad de un crédito, determinar por qué porción del crédito responde cada finca. En este caso, la divisibilidad del crédito hipotecario es obligatoria, en beneficio del deudor. Así pues, se recurrió a un sistema inverso al que se seguía en el antiguo Código.

Este mismo criterio observamos en los artículos 1838 del Código de 84 y 2911 del vigente, puesto que conforme al primero, si una finca se divide, el crédito que sobre ella pesa no se distribuirá entre las fracciones, a no ser que los contratantes así lo acordaren; y conforme al segundo, cuando una

fínca hipotecada susceptible de ser fraccionada se divida, se repartirá equitativamente el gravámen hipotecario entre las fracciones. En el primer caso, siempre encontramos el beneficio de la indivisibilidad de las hipotecas constituido en favor del acreedor, con la salvedad de que puede renunciar a este beneficio si así le conviniera. En el segundo, la hipoteca se hace divisible por virtud de un mandato legal, sin necesidad de recurrir a la voluntad de los contratantes.

Así pues, en conclusión, diremos que conforme al Código de 1884, la hipoteca era generalmente indivisible y sólo excepcionalmente podría fraccionarse por convenio entre las partes. Opuesto a este sistema hallamos el de nuestra actual Ley Civil, la cual en relación a este punto, señala como principio general, la divisibilidad de las hipotecas, sin darle ninguna intervención a la voluntad de los contratantes.

Pues bien, sabido es que el Ordenamiento Civil de 1884 se encontraba vigente al momento de dictarse las leyes agrarias que atacaron en forma imprescindible el problema de la tierra y que propusieron como uno de los medios para solucionarlo, el de dotar, en concepto de ejidos, terrenos suficientes para cubrir las necesidades de los núcleos de población. Como es de comprenderse, el régimen jurídico que privaba en relación con las hipotecas, no podía tener una aplicación práctica, toda vez que se hacía necesario "sentar principios básicos para la debida aplicación de los principios contenidos en la Constitución de 1917". (3).

Así fué como se expidió la Ley de Pagos de 24 de diciembre de 1917, la cual en su artículo 11, vino "a modificar substancialmente el Código (Civil), saliéndose así de su carácter esencialmente transitorio". (Ejecutoria citada). De esta Ley y particularmente de su artículo 11, segunda parte, nos hemos ocupado en el Capítulo anterior, y al efecto expusimos que ya no se consideró subsistente la hipoteca en su totalidad, sino que por el contrario, para facilitar la aplicación del 27 constitucional, impuso como modalidad la divisibilidad del crédito hipotecario, haciendo que los acreedores contribuyeran también a la resolución del problema agrario. En este sentido se ha inclinado el criterio de nuestra Máxima Autoridad Judicial, quien en ejecutoria reciente, sostiene este punto de vista en una forma inequívoca.

Este principio de la divisibilidad hipotecaria, lo encontramos vigente en el año de 1929, en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de marzo de aquel año, de cuyo artículo 32 nos hemos ocupado anteriormente. Este artículo vino a corroborar en forma terminante el principio ya mencionado, dando lugar a que en el Código Agrario de 1934 se involu-

(3). Ejecutoria y acitada de 22 de marzo de 1935 de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Considerando Cuarto.

crara ese concepto, en una forma más explícita y hasta pudiéramos decir más completa.

Una de las modalidades que nos presenta el artículo 175 del Código, en su párrafo cuarto, es la declaración de que "se considerarán en suspenso los gravámenes y contratos que graven la parte proporcional correspondiente de los predios afectados". ¿Qué debemos entender y qué fué lo que quiso decir el legislador cuando asentó que se considerarán en suspenso los gravámenes y contratos?

Desde luego, la suspensión de los gravámenes y contratos comienza desde que se ordena la posesión provisional por el Gobernador y concluye con la posesión ordenada por la resolución presidencial. En este caso, el efecto de la resolución, será extinguir de pleno derecho los gravámenes y dejar sin efecto los contratos, según lo ordenan los párrafos primero y segundo del artículo.

Así pues, en el lapso comprendido entre la posesión provisional y la definitiva derivada de la resolución presidencial, al considerar en suspenso los gravámenes, el legislador trató de fijar una base, o más bien dicho, crear una situación justa y equitativa para el propietario. Al afectársele provisionalmente su propiedad (en forma total o parcial), es claro que los núcleos de población entran desde luego en posesión de las tierras, y sería ilógico considerar que todavía esté obligado a sostener el gravámen que pesa sobre la finca y menos aún cumplir con las obligaciones a que se había comprometido.

Por esto es que para nosotros, la suspensión de los gravámenes y contratos, no tiene por objeto sino suspender o dejar sin efecto, todas las consecuencias que se deriven del crédito. Es decir, que no corren los intereses que se hayan estipulado por las partes; ni podría exigirse judicialmente el pago del crédito hipotecario, aún cuando sea de plazo cumplido.

La razón de la no exigibilidad del pago del crédito, es clara y sencilla, justificándose plenamente, dado que hasta que no venga la resolución presidencial que determine cuál sea la cantidad de terreno afectado, no puede saberse cuál sea el monto del crédito exigible. La interpretación no podría ser otra toda vez que está enteramente de acuerdo con el concepto de la divisibilidad de la hipoteca a que nos hemos referido y sobre todo, con el párrafo tercero del mismo artículo 175 del que más adelante nos ocuparemos: el gravámen se extingue proporcionalmente a la parte de los bienes afectada.

Sentado lo anterior, y estando el crédito en suspenso, su situación no podría modificarse sino hasta la resolución que diete el Presidente de la República como suprema autoridad agraria. Llegado este momento, pueden presentarse dos situaciones: o bien la resolución presidencial no afecta la propiedad gravada, porque no se considere justa la solicitud de dotación o

restitución (Artículo 82 del Código Agrario), o bien, dicha resolución manda afectar total o parcialmente la propiedad. En el primer caso, es claro que la situación del crédito y de la propiedad no se modifica, quedando subsistente en todas sus partes el gravámen que pese sobre la propiedad. Por el contrario, si al bien se le afecta definitivamente, los gravámenes que sobrepesen se extinguirán de pleno derecho, por virtud de la resolución presidencial.

Lo anterior, no tiene como consecuencia sino considerar al crédito cancelado, insubsistente, o en otras palabras, que su pago no puede exigirse por parte del acreedor, ni siquiera sobre otros bienes del deudor, según lo determinan los párrafos primero y tercero del artículo 175 de la Ley Agraria.

Como se comprenderá, si en la realidad de los hechos, si desde un punto de vista práctico, se justifica totalmente la solución que se da al problema; desde un punto de vista jurídico se desnaturaliza por completo el concepto del derecho real de hipoteca, haciendo que no pueda ejercitarse la acción real hipotecaria correspondiente, desconociéndose asimismo, el carácter privilegiado que el crédito hipotecario representa.

Esto no viene sino a confirmar una vez más la necesidad de transformar las concepciones jurídicas en vista de las necesidades sociales existentes en un momento dado. A semejanza del derecho de propiedad, la institución de la hipoteca, tuvo que amoldarse a las exigencias de la vida social para fijar principios más justos y más equitativos, en los que dejando a un lado el interés del acreedor hipotecario, se tratara de subordinar este interés a la satisfacción de las necesidades colectivas, que constituye por hoy, el desiderátum por alcanzar de todas las sociedades.

Ahora bien, extinguido el gravámen que pesa sobre la propiedad afectada, o bien, extinguido proporcionalmente a la parte de los bienes afectados, la situación del acreedor no podría ser más difícil, aún cuando la conceptuamos absolutamente justa, pues el artículo 175 en su párrafo tercero no concede más garantía a los acreedores, en estos casos, que la de exigir la parte proporcional de la indemnización que se otorgue a los afectados.

Ya lo hemos afirmado antes, pero se hace necesario repetirlo, que siendo la afectación de la propiedad privada cuya finalidad es la satisfacción de necesidades sociales, algo que no puede dejarse al arbitrio de los particulares, es claro que lo justo y lo equitativo es que tanto propietarios como acreedores hipotecarios deben contribuir, en la medida de sus esfuerzos, para la solución del problema, sacrificando sus derechos e intereses personales en favor del bien general. Naturalmente que lo que fuere de desear es que se cumpla estrictamente con el pago de las indemnizaciones para así evitar males mayores a la Nación.

Por último, trata el artículo de fijar de una vez por todas, la situación del acreedor al no otorgarle más garantías, que la de ejercitar su acción so-

bre la parte proporcional de la indemnización mencionada y no sobre bienes del deudor, distintos al hipotecado. Esto no es sino un complemento del régimen jurídico a que se encuentran sometidos tanto los acreedores como los propietarios y del cual hemos tratado de dar una ligera idea en las líneas que anteceden.

Únicamente queremos referirnos ahora, para terminar de comentar el régimen que el Código Agrario nos presenta en relación a los acreedores y propietarios afectados, al artículo 40. transitorio de la misma Ley, que no viene a ser, sino parte integrante del 175 del cuál nos hemos ocupado.

En realidad, este precepto no viene sino a especificar de una manera terminante el alcance del artículo 175 y por eso decíamos, que más bien se le debe conceptuar como formando parte de este último. En efecto, declara que "la extinción proporcional de los gravámenes sobre inmuebles afectados, a que se refiere el artículo 175, en su tercer párrafo, también se operará tratándose de los créditos vivos constituidos con anterioridad a este Código, siempre que respecto a ellos no se haya dictado sentencia ejecutoriada al entrar en vigor esta ley". Es decir, que el artículo 175 tendrá aplicación no sólo respecto de los créditos que se constituyan con posterioridad a la ley, sino también en relación a los que se hayan constituido con anterioridad, con la única salvedad de "que respecto a ellos no se haya dictado sentencia ejecutoriada" hasta la fecha en que comenzó a regir nuestra actual Ley Agraria.

La disposición nos parece muy bien fundamentada y sobre todo acorde con el concepto que sobre sentencia ejecutoriada nos proporciona la Ley Procesal Civil, cuando dice que "hay cosa juzgada cuando la sentencia causa ejecutoria". (Artículo 426). De esta manera una sentencia causa ejecutoria "cuando adquiere fuerza irrevocable" por cualquiera de los motivos que señala en su Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, el insigne autor español Don Joaquín Escribano.

Así pues, si se conceptúa como irrevocable y por lo mismo pasada en autoridad de cosa juzgada una sentencia que se dicte con motivo de algún juicio seguido por incumplimiento, malamente podría desbaratarse o modificarse esa sentencia por una ley como lo es el Código Agrario. Tales sentencias en juicios hipotecarios surten todos sus efectos legales, siempre que hayan sido dictadas antes de la promulgación de la Ley, o más bien, antes de que entre en vigor la misma.

Creemos con lo anterior, haber fijado de una manera concreta la situación de acreedores y deudores, cuando se verifica una afectación por causa de utilidad pública en bienes sobre los cuales pesa un gravamen y sólo en relación a las expropiaciones que se hagan para dotar o restituir tierras. A continuación abordaremos ciertas cuestiones que se relacionan estrechamente con la materia que hemos venido tratando, para así, dar por concluido este trabajo.

CAPITULO IV

EL REGIMEN DEL CODIGO AGRARIO

(Continúa).

Una vez que la resolución del Presidente de la República manda dar posesión definitiva de las tierras afectadas a los núcleos de población, lo que de una manera inmediata interesa al propietario, es la reducción proporcional del gravámen que pesa sobre su propiedad. Como se comprenderá, abordar este punto en el sentido de quienes sean las autoridades o Tribunales competentes para declarar la extinción proporcional del gravámen y ordenar su cancelación en el Registro Público como consecuencia de la resolución definitiva, es resolver una cuestión de la mayor importancia práctica.

No obstante que nuestra actual legislación agraria, vino a fijar más concretamente y a determinar en forma inequívoca la situación de propietarios y acreedores, presentando un gran adelanto en relación con la Ley de Restituciones y Dotaciones de Tierras y Aguas; no obstante esta superioridad decíamos, no hallamos en nuestro Código, ningún precepto que fije con toda precisión cuáles sean las autoridades encargadas de cumplir con el artículo 175, en lo relativo a la extinción de los gravámenes.

Los propietarios, los deudores afectados, han ocurrido casi invariablemente a los Tribunales Comunes y Federales a demandar la reducción de los gravámenes una vez que se dicta la resolución presidencial. No existiendo una forma especial para solicitar esta reducción se ha echado mano del procedimiento que señala el Código relativo para los juicios sumarios. Ha aumentado la desorientación de los propietarios afectados, el hecho de que en la sentencia definitiva presidencial, no se tome en cuenta el gravámen que pesa sobre la finca afectada y por lo mismo no se haga referencia alguna a la reducción del gravámen o a su extinción en su caso.

Ahora bien, tanto nuestro artículo 27 constitucional, como el Código Agrario en vigor, han descartado por completo el procedimiento judicial, creando autoridades administrativas para la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios. Sin embargo, cuando se trate de demandar por un persona, cuyos bienes han sido afectados, la reducción proporcional de un gravámen, es claro que debe recurrirse al Juez de Distrito correspondiente como autoridad federal, toda vez que se trata de la aplicación de una ley federal. Este trámite debe seguirse actualmente por la forma como se encuentra concebido el Código Agrario, pues siendo la extinción o reducción del gravámen una consecuencia natural y lógica de la resolución definitiva, es claro que en ésta debe hacerse referencia a tal extinción o reducción. Por es-

to es que más adelante propondremos la reforma que estimamos necesaria al articulado de la Ley.

En efecto, ordena el artículo 77 del Código, que las resoluciones dictadas por el Presidente de la República con los planos respectivos, se remitirán a la Delegación respectiva del Departamento Agrario para su ejecución. Pues bien, cuando este precepto ordena que sea la Delegación correspondiente del Departamento Agrario la que se encargue de la ejecución de la sentencia presidencial, ha de entenderse, y para nosotros en esta forma se debe siempre proceder, que la misma autoridad mencionada que ejecuta la resolución, debe declarar la extinción del gravámen y ordenar que se haga la anotación que corresponda en el Registro Público. Es decir, que la Delegación del Departamento Agrario, no sólo debe conerretarse a dar a conocer a la autoridad ejidal del poblado la resolución que se ejecute, y efectuar el apeo y deslinde de las tierras concedidas, (Artículo 78), sino que además, deberá en el caso de que alguna de las propiedades afectadas se encuentre gravada, cumplir vez que la extinción del gravámen o su reducción proporcional, no es más que una consecuencia directa e inmediata de la resolución dictada por el Pre-estricitamente con lo que ordena y previene el artículo 175 del Código, toda sidente.

Por otra parte, tal como lo ordena el artículo 81 del mismo Código, las resoluciones presidenciales que concedan dotaciones o restituciones de tierras o aguas, se inscribirán como títulos de propiedad en el Registro Agrario Nacional y en los Registros Públicos correspondientes. Asimismo, cuando se trate de afectar alguna finca que se encuentra gravada, debe inscribirse en el Registro Público que corresponda, la extinción del gravámen o su reducción proporcional, como consecuencia de la ejecución que de la resolución haga la autoridad agraria.

Hasta aquí, hemos tratado de interpretar las disposiciones que nuestra ley Agraria consigna en relación a la ejecución de las resoluciones presidenciales, dando una mayor intervención a la autoridad agraria encargada de dicha ejecución; esta intervención si no la autoriza de un modo expreso el Código Agrario, debe entenderse que es como ya hemos dicho, una consecuencia de la resolución dictada por el Presidente de la República.

Viene a corroborar lo ya asentado, el hecho de que conforme al artículo 79 del Ordenamiento, a partir de la diligencia de posesión definitiva, los ejidatarios serán propietarios y poseedores en los términos de este Código, de las tierras y aguas que la resolución conceda; y como puede suceder que pesen sobre las tierras y aguas concedidas determinados gravámenes, es claro que por el simple hecho de dictarse la resolución debe entenderse extinguido el gravámen y por lo mismo, no debe esperarse que el deudor solicite que se haga la declaración correspondiente; debiendo por lo mismo ser la autoridad

agraria encargada de la ejecución quien ordene la anotación en el Registro Público del lugar en que se haya constituido el gravámen. Sería un error pretender que los ejidatarios sean propietarios y poseedores de las tierras, cuando éstas se encuentran gravadas y aún no se haya hecho la aclaración y anotaciones respectivas.

Naturalmente, que para evitar estas interpretaciones, sería conveniente de una vez por todas, adicionar los artículos 76 y 175 del Código Agrario, el primero que se refiere a los requisitos que debe comprender la resolución presidencial y el segundo que determina la situación jurídica en que se encuentran deudores y acreedores.

La adición al artículo 76, debe hacerse para el efecto de que en la misma resolución se declare la extinción o la reducción proporcional del gravámen, debiendo fijar con toda precisión, al determinar la cantidad de tierra con que cada finca debe contribuir, el estado en que queda el gravámen y el monto del mismo que pesará sobre la parte no afectada del bien. Además, la adición al artículo 175, deberá referirse a dar intervención a la autoridad agraria encargada de ejecutar la resolución presidencial, para que a su vez sea la misma la que ordene la cancelación y extinción de los gravámenes respectivos.

El artículo 76 cuya adición proponemos, debería quedar en los siguientes términos, o en otros distintos, pero que de todas maneras lleven a la misma finalidad:

“Artículo 76.—Las resoluciones presidenciales contendrán: a).....; b) Los datos relativos a las pequeñas propiedades agrícolas en explotación que se hubiesen determinado durante la tramitación de los expedientes; **así como los que se refieran a los gravámenes que pesen sobre las tierras que se concedan**; c) Los puntos resolutivos, que deberán fijar con toda precisión las tierras y aguas que, en su caso, se concedan; la cantidad con que cada una de las fincas afectables debe contribuir para la dotación, **y además, la parte del gravámen que se extinga de acuerdo con el artículo 175 de este Código**; y.....”.

Para ser congruente con la reforma propuesta anteriormente, debe adicionarse también el párrafo primero del artículo 175, en nuestro concepto, en los siguientes términos:

“Artículo 175.—Los gravámenes que pesen sobre los bienes comprendidos en afectaciones ejidales, a excepción hecha de las servidumbres legales, se extinguirán de pleno derecho por virtud de las resoluciones presidenciales. **Es la autoridad agraria encargada de ejecutar estas resoluciones, la que a su vez, tendrá la obligación de ordenar la cancelación y extinción de los gravámenes**”.

Estas reformas que proponemos deben llevarse a cabo para que de una manera expresa y sin necesidad de hacer interpretaciones a los preceptos del Código, sean las Delegaciones del Departamento Agrario en cada Entidad Federativa, las que se encarguen de dar el aviso respectivo al Registro Público de la Propiedad del lugar en que se haya hecho la anotación del gravámen que pese sobre el bien.

Para concluir, solamente queremos dejar plenamente demostrada la procedencia del sistema establecido por nuestro Código Agrario, al sentar bases justas y equitativas para la resolución de un problema de tanta significación como lo es el relativo a la situación de los gravámenes que pesen sobre bienes que hayan sufrido una afectación. En sus lineamientos generales, tanto el artículo 175 como el 4o. transitorio del Código, nos parecen muy bien fundamentados y sólo hemos tratado de analizar sus antecedentes, y fijar, aún cuando sólo sea en forma somera, dado el carácter de este trabajo, una interpretación que en nuestro concepto se encuentra acorde con el espíritu del legislador y con las necesidades de la población campesina.

En fin, no obstante que lo hemos afirmado hasta el cansancio, la solución que se da al problema agrario, consistente en dotar y restituir tierras a los núcleos de población, es noble y justa; tiene antecedentes en nuestra Patria y también consecuencias sociales, económicas y políticas. Las necesidades por satisfacer son numerosísimas y esperamos fundadamente que con el transcurso de los años, con el apaciguamiento de los ánimos enardecidos por la larga guerra civil y con la entrada del País a una vida de acuerdo con las instituciones que nuestra Carta Magna consagra, se logre la solución definitiva del problema de tanta importancia para la vida nacional, como lo es El Problema Agrario.

Este problema o cuestión agraria que por tantos años ha venido sirviendo de lastre a la Nación en su marcha ascendente hacia el progreso, tendrá muy pronto y tales son nuestros deseos, una solución adecuada que llenará ampliamente las necesidades colectivas, aún cuando que para este fin se subordine el interés particular. Creemos que para esto, no es necesaria la importación de ideas e instituciones propias de países extranjeros, pues nuestros problemas presentan características particulares y perfectamente bien definidas que los hacen merecer soluciones completamente diversas. Desde ningún punto de vista, México se asemeja a cualquiera otra Nación de la Tierra y por lo mismo, nosotros somos los únicos capacitados, en vista de nuestra situación etnográfica, lingüística, económica, social e histórica, para resolver nuestros problemas domésticos.

Para el logro de esta finalidad, no se hace necesario, sino un poco de buena voluntad de los particulares para cooperar en beneficio de la colecti-

vidad, sacrificando sus intereses si llegado fuere el caso; un tanto de buena disposición por parte del Gobierno para apearse estrictamente a las leyes constitucionales y reglamentarias que nos rigen; y sobre todo un gran empeño de parte de las personas beneficiadas con dotaciones y restituciones, para cumplir con las obligaciones que el nuevo concepto de propiedad presupone: La satisfacción del interés público.

Abril de 1936.