

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



**"SOBRE EL FUNDAMENTO DE VALIDEZ
DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL"**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA al Seminario de Derecho Agrario

J.S. EDUARDO AGUILAR COTA.

MEXICO, D.F.

1967.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi madre

A mi esposa

**LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA BAJO LA DIRECCION DEL SEÑOR
LICENCIADO DON RAUL LEMUS GARCIA, DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO.**

INTRODUCCION.

A medida que el estudioso del Derecho entra en contacto con la norma jurídica fundamental, es decir, con el punto de partida del cual dimanarían todas las normas de un determinado orden legal, no puede menos que gozar plenamente al sentirse transitar por los caminos de la Justicia, de la Seguridad Jurídica y del Bien Común.

Si además se es mexicano, esos valores, esos fines finales, nos parecen antiguos conocidos como constante aspiración que han sido, en las luchas de nuestro pueblo. De manera que cuando el enfoque de nuestro estudio lo dirigimos específicamente a lo que se conoce con el nombre de Garantías Sociales, las tareas de investigación se convierten en labor agradable y satisfactoria. No nos hemos detenido en la mera indagación abstracta del problema agrario y sus consideraciones jurídicas; hemos tenido siempre in mente que ese problema y esas consideraciones afectan a seres vivos sobre los cuales, al fin y al cabo, gravitan las normas de Derecho.

Hemos escuchado hasta el cansancio quejas sobre las frecuentes violaciones a la Constitución. Pero tales violaciones no deben provocar en nuestro ánimo un demérito en la estimativa de lo que la Constitución representa, de los ideales sagrados que ella encierra; y muy por el contrario, la presencia de un acto anti-constitucional habrá de levantar en nosotros la ira del sagrado profanado, porque una violación a la Constitución hace más preclara y meritoria la lucidez de sus virtudes.

Del estudio realizado surgió la presente tesis; encontramos, la mayoría de las veces, que coincidimos con los criterios sustentados en la materia por nuestros maestros y por la doctrina en general; en algunas otras ocasiones nos apartamos de ellos, siempre guiados por el deseo de buscar la razón de la verdad. No pretendemos haber alcanzado la verdad definitiva, tampoco pretendemos haber abarcado todos los aspectos del tema, es simplemente una contribución al estudio de la fundamentación de validez del Artículo 27. Nuestros errores son producto de limitaciones materiales y humanas; nuestros aciertos son resultado de una inquebrantable fe en las instituciones jurídicas del México de nuestros días.

La forma de ordenamiento seguida en el presente estudio comienza desarrollando el Capítulo de Antecedentes de la Distribución de la Tierra en el cual se habla de lo que entendemos por Ley Agraria y se hace una reseña de la distribución de la tierra en el México Pre-Cortesiano y durante la Colonia, por ser estos temas antecedentes necesarios para establecer y comprender los principios del sistema agrario vigente; para después examinar la Teoría del Derecho Patrimonial de los Reyes Españoles, que ejerció una gran influencia en la evolución del Derecho Agrario Mexicano.

En el Segundo Capítulo enfocamos la función social de la propiedad, tratando así el concepto de Derecho Social, que es actualmente objeto de interesantes puntos de vista doctrinarios. Desde luego abordamos la función social de la propiedad y, por encontrarse estrechamente ligados al tema de ésta tesis, entramos al estudio de los principios que informan al Artículo 27 Constitucional y las posiciones que respecto al mismo precepto han adoptado diversos autores; observaremos a ésta altura que existen divergencias que los tratadistas atribuyen al Artículo 27 como informantes del mismo.

En el Capítulo Tercero establecemos las consideraciones acerca de las consecuencias del sistema de propiedad de la tierra y que hemos considerado de suma importancia para la comprensión del Artículo 27 Constitucional como expresión de la libertad económica del campesinado mexicano. A la vez analizamos la situación imperante en el país que pedía ésa libertad económica o sea, la situación creada por una errónea aplicación de las leyes de nacionalización y desamortización al finalizar el siglo pasado. Esto nos coloca ya en condiciones de indagar la obra de los Constituyentes de 1917 y específicamente a plantearnos por qué y cómo decidieron dichos representantes establecer en nuestra Ley Suprema, un régimen agrario que a los constitucionalistas de aquella época se antojaba como un fuera de lugar.

En el Capítulo Cuarto nos enfrentamos a los aspectos característicos del Artículo 27 en materia agraria, empezando por la forma jurídica adoptada en dicha disposición y continuando con una exposición de la Teoría de las Garantías Individuales frente a las llamadas Garantías Sociales y posteriormente fijamos el derecho de propiedad contenido en el Artículo 27 Constitucional.

El Capítulo Quinto es parte medular de ésta tesis y en el mismo hacemos las consideraciones que hemos creído necesarias para fundar el Derecho Originario de Propiedad en la Soberanía de cada pueblo para darse el régimen jurídico mas adecuado a sus necesidades reales. Añade por último nuestro estudio y a manera de una complementación del tema, una reseña de las adiciones y reformas sufridas por el Artículo 27 Constitucional y después de ello presentamos las Conclusiones a que hemos llegado como resultado de ésta tesis.

I N D I C E

"SOBRE EL FUNDAMENTO DE VALIDEZ DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL".

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA DISTRIBUCION DE LA TIERRA.

I.- Generalidades. 1.- Concepto de Ley Agraria. 2.- Distribución de la Tierra en el México Pre-Cortesiano. 3.- Distribución de la Tierra Durante la Colonia. II.- Trascendencia del Derecho Patrimonial de los Reyes Españoles.

CAPITULO SEGUNDO

LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.

1.- El Derecho Social. 2.- La Propiedad como Función Social. 3.- Principios Característicos del Artículo 27 Constitucional. 4.- Posiciones respecto al Artículo 27.

CAPITULO TERCERO

CONSECUENCIAS DEL SISTEMA DE PROPIEDAD DE LA TIERRA.

1.- La Libertad Económica. 2.- La Situación creada por las Leyes de Nacionalización y Desamortización. 3.- La Obra de los Constituyentes de 1917. a).- Antecedentes Inmediatos. b).- El Congreso Constituyente.

CAPITULO CUARTO

ASEPECTOS CARACTERISTICOS DEL ART. 27 EN MATERIA AGRARIA.

1.- La forma del Artículo 27. 2.- Las Garantías Individuales frente a las llamadas Garantías Sociales. 3.- El Derecho de Propiedad contenida en el Artículo 27 de la Constitución.

CAPITULO QUINTO

FUNDAMENTOS JURIDICOS DEL DERECHO DE PROPIEDAD AGRARIA.

1.- El Derecho Originario de Propiedad fundado en la Soberanía. 2.- El Concepto de Soberanía Territorial. 3.- Posiciones de Carl Schmitt y Hermann Heller. 4.- Las Más Importantes Adiciones y Reformas Sufridas por el Artículo 27.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA DISTRIBUCION DE LA TIERRA.

I.- Generalidades. 1.- Concepto de Ley Agraria. 2.- Distribución de la Tierra en el México Pre-Cortesiano. 3.- Distribución de la Tierra Durante la Colonia. II.- Trascendencia del Derecho Patrimonial de los Reyes Españoles.

En el año de 1885 Don Joaquín Escriche señaló como ley agraria: "la ley que arregla la partición y distribución de las tierras, como la ley de los Romanos relativa al repartimiento de las tierras conquistadas; y también se dá este nombre a la ley que determina y ordena todo lo que tiene relación con la agricultura, sobre cuyo particular es muy digno de leerse y ejecutarse el informe del célebre Jovellános en el expediente (sic) de ley agraria".(1)

A mayor amplitud en la misma obra citada se hace referencia a lo que los romanos entendían por ley agraria, llamando así a la que: "ordenaba el repartimiento entre los ciudadanos de las tierras conquistadas á los enemigos, y la que arreglaba el maximum de las yugadas de tierra que podía poseer cada ciudadano. (2) De igual forma se denominaba ley agraria aquella que tuviese por objeto poner en común las propiedades individuales para repartirlas entre todos los ciudadanos de un estado. Tomada en esta última acepción, se pronunció en Francia la pena de muerte en el año de 1793 contra todo aquél que propusiera una ley agraria o cualesquier otra que fuese -- subversiva de los derechos de propiedad territorial, comercial e industrial.

A propósito de la importancia del régimen jurídico agrario elaborado por los romanos, el autor español Juan Beneyto Pérez puntualiza: "el elemento romano es fundamental y persistente hasta el punto de que constituye el más poderoso de los factores jurídicos que influyen en nuestra vida histórica". Aquí el autor encuentra como reminiscencia del régimen jurídico agrario a la villa española, pues la considera una: "organización económica agraria de carácter unitario" y que nos dá "la prueba de la persistencia del régimen imperial". (3).

Ya en diplomas de los siglos IX y X, citados por Hinojosa en su estudio sobre el régimen señorial, domina la caracterización del goce de prados, aguas y montes, como un derecho accesorio de cada fundo. Hinojosa comenta esta situación diciendo que los terratenientes: "disfrutaban... como posesión de sus predios, del derecho de usos o aprovechamientos sobre los montes, bosques y prados comunes, o sea aquella parte que se había conservado pro indiviso, substra-yéndola a la apropiación individual". (4). Era condición indispensable, siempre exigida en algunos casos que el poseedor de un terreno lo cultivara, es decir lo hiciera producir.

1.- "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia". Joaquín Escriche. Pág. 105.

2.- Op. cit. pág. 1174.

3.- "Estudios Sobre la Historia del Régimen Agrario". Juan Beneyto Pérez, páginas 32 y de la 58 a la 61.

4.- "El Régimen Señorial y la Cuestión Agraria en Cataluña". Hinojosa. Pág. 52.

Las autoridades municipales asumían la personalidad que antes revestía el consorcio rural, y hacían entrar dentro de su patrimonio, o por lo menos como propiedad controlada por el municipio, "lo que hasta entonces había tenido predominante carácter de pertenencia a un grupo de consortes". (1)

Uno de los derechos accesorios inherentes al goce de la tierra era el goce de las aguas en aquélla comprendidas; tanto que esta unión de la tierra al agua llegó a calificar permanentemente a la tierra misma. Allí encontramos el fundamento de la clasificación que hoy conocemos y que distingue tierras sujetas a riego, tierras de temporal, tierras de humedad, etc.

En Roma existía un tipo de compascua que cabe perfectamente dentro de la idea de propiedad consorcial; pues los bienes comunes se dividían en bienes de tipo público y bienes correspondientes a un grupo consorcial privado. (2)

Este tipo de propiedad común que sin embargo es de índole privada la encontramos incluso en el derecho sajón, pues "si prescindimos de la sugestión de la terminología germánica, la mark es el viejo instituto románico consorcial ala markgenossenschaft se descubre en la comunidad rural primitiva que tuvo que surgir por los vínculos forzosamente nacidos de una convivencia permanente unida a una identidad económica de necesidades". (3)

DISTRIBUCION DE LA TIERRA EN EL MEXICO PRECORTESIANO

Estos elementos de convivencia permanente y de identidad de necesidades económicas hizo surgir en el México Precortesiano un tipo de propiedad agraria bien definida. El profesor Adolfo F. Baudelier asienta, refiriéndose al grupo de los llamados chichimecas; "no podemos esperar encontrar entre ellos un régimen de tenencia de tierra de cualquier clase, y menos aún el sistema del feudalismo". (4)

Más adelante afirma: "no necesitamos decir aquí, que todas las tribus de México, viniendo de un tronco común, hablando la lengua náhuatl, y viviendo bajo las mismas influencias geográficas, habían alcanzado casi idéntico estado cultural. Por lo tanto el resultado de nuestras investigaciones sobre la tenencia de la tierra entre la propia tribu Mexica, puede con seguridad ser aplicable a todas las otras tribus sedentarias del Valle de México". (5)

- 1.- "Estudios Sobre la historia del Régimen Agrario". Juan Beneyto Pérez, pág. 70.
- 2.- Digesto 8,5,20. Citado por Beneyto Pérez, op. cit. . páginas 75, 76.
- 3.- Beneyto Pérez, op. cit., página 85.
- 4.- "On the Distribution and Tenure of Lands, and the Customs with Respect to Inheritance among the Ancient-Mexicans". Adolfo F. Baudelier. Undécimo informe anual del Museo Peabody de Arqueología y Etnología. Cambridge, 1878. Pág. 354.
- 5.- Baudelier, op. cit., páginas 397 y 398.

Bandelier se refiere a un escrito de Torquemada al decir: - "la tierra ocupada por el Calpulli no era, como admite Torquemada, asignada por un poder superior (se refiere a un decreto del emperador chichimeca Techotlalatzin); el mismo gobierno tribal no tenía el dominio (sic) que pudiera dividir entre los individuos, ya fuera gratuitamente o a condición de ciertas prestaciones; ... El territorio de la tribu era distribuido, en el momento de su ocupación, en derechos posesorios cuyo tenedor eran los barrios como tales, por un consentimiento común y tácito, resultando esto naturalmente de su organización y estado cultural". (1)

En el estudio del mismo autor encontramos una diferenciación entre los términos *atepetialli* y *calpulalli* según la cual el primero indica la ocupación y el segundo la distribución del suelo. De esta forma para dicho autor el *calpulli*, que pertenecía al barrio, era la unidad de tenencia de cualquier terreno que las tribus juzgaran dignas de posesión definitiva. Con las guerras de conquista, según se desprende de las investigaciones del autor, los mexicas no se anexaban terrenos, sino que simplemente los sujetaban a tributación; siendo preservados tanto el territorio vencido como su autonomía tribal. De manera tal que no se introducían cambios en la distribución de la tierra, excepción hecha de la reserva que se hacía de ciertos terrenos con el objeto de que su producción se dedicara al pago de los tributos impuestos.

El *calpulalli* era poseído por los habitantes de *calpulli* en tenencia común, y no podía ser enajenado o vendido; de hecho no encontramos rastro alguno de transmisión de tierras antes de la Conquista. (2). El *calpulli* fue una organización de eficacia democrática, cuya dirección recaía en un consejo de ancianos, promovidos a tal dignidad, merced a sus méritos y experiencia, y después de severas ordenanzas religiosas. Estos jefes formaban el consejo de su barrio, pero su autoridad no era absoluta por cuanto que en todas las ocasiones importantes era convocado un plebiscito.

El consejo en turno elegía un ejecutivo, llamado *calpullec* o *chinancallec*, quien en época de guerra se llamaba como *ashcoauhtin*, también llamado *techoauhtin*, o sea: hermano mayor. El cargo de "calpullec" era vitalicio siempre y cuando se observara una conducta satisfactoria a juicio del consejo.

El "calpulalli" estaba dividido en lotes llamados "tlamilli". Eran asignados a cada uno de los hombres casados del barrio, para ser trabajados por ellos, para su uso y el de su familia. Sin embargo aparentemente no era necesario que el cultivo de la tierra fuera hecho por los tenedores mismos. El hecho de que estuvieran bajo el

1.- Bandelier, op. cit., páginas 401 y 402.

2.- Bandelier, op. cit., pág. 424.

nombre de un cierto tenedor era requerido tan solo para asegurar los derechos de este tenedor. El "tlaimilpa", ya fuera poseído por jefes o por miembros ordinarios de la tribu (llamados macehuales), era la única clase de terreno poseído individualmente en el México antiguo. Eran tan distintos estos terrenos de los "tecpantlalli" y de los "tlatocatlalli" que esto se manifestaba en las características de su tenencia, ya que los dos últimos dependían de una cierta función pública y el encargado de ellos cambiaba en cada elección. El "tlaimilli" se asignaba a una familia determinada y su posesión, por lo tanto, estaba relacionada con los usos y costumbres relativos a la herencia. (1)

3.- DISTRIBUCION DE LA TIERRA DURANTE LA COLONIA

Con la Colonia se inauguró un estado de repartición de la tierra que creó los resultados más desafortunados, por cuanto que a los indios se les colocó en desiguales situaciones jurídicas. En algunas partes del país los "calpulli", incluso toda la organización tribal, no fueron tocados por el nuevo orden impuesto por los españoles; en otras partes las tierras de los grupos indígenas fueron arrebatadas y entregadas a individuos españoles. Tierras que en la época precortesiana habían sido explotadas en común, pasaron a ser la propiedad privada de los conquistadores. La más desastrosa característica que podemos observar durante este período fue la asignación de indígenas al servicio de los llamados encomenderos. Se creó con ello una desigualdad de relaciones humanas, y originó numerosas injusticias en detrimento de los aborígenes; era frecuente que el conquistador convertido en encomendero abusara de la fuerza de su posición, pues lo tentaba la combinación de autoridad y terrateniente. No fue raro el caso en que los españoles, siguiendo ya una tradición resolvieran los problemas sociales que se suscitaban lanzando a un grupo indígena contra otro. Muchos encomenderos usaban su autoridad para convertir al indio en un verdadero esclavo, minando la autoridad e influencia de los jefes indígenas entre su propia gente. Sin embargo el factor más decisivo para perjudicar a los indígenas fue la ignorancia en la que se les mantuvo, desconociendo la importancia real y el valor de sus tierras, de lo cual tomaban ventaja los aventureros españoles despojándolos mediante litigios o a través de permutas de condiciones leoninas. Sin conocer el nuevo orden que les fue impuesto, incapaces por lo tanto de velar por sus intereses, los grupos indígenas no pudieron evitar ser degradados, en lugar de elevados. Sufrieron todos los perjuicios de una transición abrupta que

1.- Bandelier, op. cit., página 428.

los desplazó en el curso de unos cuantos años, de un estado tribal a una organización estatal. No obstante, a instancias de algunos españoles que se preocuparon por las condiciones que pesaban sobre los indios, gradualmente se logrearon algunas mejoras. Así fué como la jurisdicción civil y penal sobre los indios, que originalmente recaía en cada terrateniente (era costumbre que cada encomendero ejerciera las funciones de juez civil y penal dentro de los límites de su repartimiento), fué colocada en manos de funcionarios especiales de la Corona. Se ordenó que el dueño de las tierras debía residir en ellas, que los indios no podían ser separados de las suyas y finalmente el 20 de Noviembre de 1542, se promulgaron las Nuevas Leyes y Ordenanzas para el Gobierno de las Indias, estas leyes contenían limitaciones impuestas a los "repartimientos", de manera tal que se hacía imposible extenderlas o aumentarlas y se limitaba el número de aquellos ya existentes. Un gran paso se dió al declarar a los indios vasallos directos de la Corona Española.

Las Nuevas Leyes y Ordenanzas para la Gobernación de las Indias fueron dadas en Valladolid, España, el 4 de Junio de 1543 y promulgadas en México el 24 de Marzo de 1544. Fueron la causa superficial de sangrientos disturbios en la América Española; y a partir de su expedición, "comenzó en el nuevo mundo Español á campear la formula irrisoria de se obedece, pero no se cumple; con que se eludían (sic) las ordenes que no les convenia ejecutar á los funcionarios de aquellas apartadas comarcas". (1)

Durante la época precortesiana el derecho a la vida estaba reconocido como un principio fundamental en el sistema jurídico y social, ningún hombre debía tener derecho a más tierra que aquella que fuera necesaria para su subsistencia, ni se le permitía detentar en demasía por cuanto dañaba a los demás. De hecho muchas de las instituciones de los indios fueron reconocidas y perpetuadas por la Colonia.

Don Andrés Molina Enríquez, hablando sobre estos hechos asienta: "De la merced, se derivó la gran propiedad de los españoles, en calidad de propiedad individual, y de la posesión y ocupación definida y accidental de los indígenas, se derivó la propiedad comunal, con las circunstancias y en las condiciones que mas adelante veremos". Mas adelante nos dice: "Las singularidades ya apuntadas en la formación de la propiedad territorial en el país, que no era tal propiedad antes de la conquista española, que fué después mas propiedad de p o b l a d o r e s que de extensión territorial en las encomiendas, y que al llegar á convertirse en propiedad territorial v e r d a d e r a, se fijó por conquistadores en país conquistado,

1.- "Compendio Histórico del Descubrimiento y de la Colonización de Nueva Granada". Joaquín Acosta. 1848. Cap. XVII, página 316.

con más ánimos de dominación que propósitos de cultivo, en población sometida, en terreno dilatado y escabroso, con medios científicos incompletos, y por peritos de conocimientos insuficientes, dieron motivo sobrado para que aún legalmente titulada la propiedad - ESTUVIERA MAL REPARTIDA Y MAL DESLINDADA". (1)

El mismo autor asienta que hasta cuando se hizo la Independencia, la propiedad territorial había tomado como punto de partida la Bula Noverint Universi. Por lo anterior cabe preguntarnos cual fué, por tanto, el fundamento jurídico de la propiedad agraria durante la Colonia. Podemos contestar que la doctrina de nuestra materia la sitúa en cuatro órdenes:

I.- Las Bulas de Alejandro VI.

II.- El Tratado de Tordesillas. (2)

III.- El Derecho Público Español. (Ley 20, Título XXVIII de la Partida Tercera.)

IV.- El Derecho de los Antiguos Ocupantes.

De todas estas instituciones, la que reviste mayor trascendencia para el presente estudio, lo es sin duda la constituida por las Bulas Alejandrinas, mismas que fueron las siguientes:

1.- La Primera Bula que es de fecha 3 de Mayo de 1493, fué expedida a temprana hora del citado día y lleva el nombre de Primera Inter Caetera, porque se inicia con esas palabras.

2.- La Segunda Bula es también de fecha 3 de Mayo de 1493 y fué dada al atardecer de ese día, llevando el nombre de Segunda Inter Caetera, también llamada Bula Noverint Universi. Se espidió por Alejandro VI, el Papa de origen español, con el objeto, al igual que la anterior, de delimitar hasta donde debían llegar las tierras recién descubiertas y conquistadas tanto por los españoles como por los portugueses. Esta Bula corrige las deficiencias de la primera que no había fijado con claridad la línea divisoria para las propiedades hispanas.

3.- La Tercera Bula de fecha 4 de Mayo de 1493 no era sino una prevención dirigida al Rey de Portugal en el sentido de que debía aceptar la decisión papal.

Don Andrés Molina Enríquez cita al Lic. Luis Cabrera, quien a su vez cita a Fallares, al decir:

"La base fundamental de la legislación de Indias respecto de la propiedad inmueble del territorio conquistado fué, no que el Estado tenía simplemente el dominio eminente que correspondiera al común de todos los nombres.... El territorio conquistado pertenecía, no á

1.- "Los Grandes Problemas Nacionales". Andrés Molina Enríquez. México. 1909, páginas 30, 32 y 33.

2.- "Derecho Agrario". Angel Caso, Ed. Porrúa, 1950 Pág. 32. El Tratado de Tordesillas en nuestra opinión no puede ser fuente del Derecho Agrario porque ya los terrenos de referencia estaban dados y además porque las dos potencias no podían ser juez y parte. Por lo tanto solo fué una mera corrección de línea; el derecho de propiedad en la Colonia tuvo su verdadero fundamento en las Bulas Alejandrinas.- El derecho positivo mexicano siempre respetó las propiedades nacidas al amparo de la Legislación Colonial.

La Nación española, no era parte integrante de España, era propiedad de la Corona; diferencia fácilmente explicable bajo el imperio de una constitución monárquica que distinguía entre el tesoro y bienes de la Nación, y el tesoro y bienes del Rey, designados con el nombre de REAL PATRIMONIO. Esta distinción, que no desapareció sino después de promulgada la constitución de 2 de Mayo de 1812, está explícitamente (sic) formulada en la ley 1a., título primero, Lib. 3o. de la R.I., y refiriéndose á ellas el Dr. Mora, nos dice: ("México y sus Revoluciones", tomo 1o., pág. 171), que en lo relativo á América, mientras estuvo dependiente de España, fué máxima fundamental de la legislación española, que todos los dominios adquiridos en virtud de la conquista, pertenecían, no á la nación conquistadora, sino exclusivamente á la corona. La Bula de Alejandro VI que fué como el título primitivo en que España fundaba sus derechos, DONO exclusivamente á Fernando é Isabel y sus descendientes, todas las regiones descubiertas y por descubrir! (1)

Aquí se plantea el problema de conocer las facultades bajo las cuales obraba Alejandro VI, pues si bien él hizo donación de dichas tierras a los reyes católicos sin tener dominio sobre ellas, nos encontramos con el hecho de que la propiedad real española sobre América estaba viciada desde su origen. Es un precepto jurídico ampliamente aceptado el de que no podemos vender, ni donar, algo que no nos pertenece. Es necesario para transmitir un bien a la esfera patrimonial de otra persona, el que dicho bien se encuentre previamente dentro de nuestra propia esfera jurídica patrimonial. Sin embargo España sustentaba como base de su propiedad en el Nuevo Mundo la donación que le hiciera el Papa Alejandro VI, lo cual es evidente en el Código de Indias:

"Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos, s o m o s s e ñ o r de las Indias Occidentales, Islas y Tierra firme del Mar Océano, descubiertas y por descubrir y están incorporadas en nuestra Real Corona de Castilla. (Lib. 30,- Tit. 1, Ley I, R. I.)". (2)

II.- TRASCENDENCIA DEL DERECHO PATRIMONIAL DE LOS REYES ESPAÑOLES.

Los constituyentes de 1917 fundaron el derecho absoluto de propiedad originaria de la Nación (Federación o Estado Mexicano) en la parte expositiva del proyecto del artículo 27 constitucional; en dicha parte expositiva - redactada por Lic. Don Andrés Molina Enríquez - se asentó que tal derecho correspondía a la Nación Mexicana como sucesora de los monarcas hispanos, ya que éstos habían sido, se decía, durante la Colonia, propietarios personales directos e indiscutibles de las tierras y aguas conquistadas. Contra esta forma de fincar el

1.- "Los Grandes Problemas Nacionales". Andrés Molina Enríquez. - México. 1909, pág. 165.

2.- Molina Enríquez, op. cit., pág. 167.

derecho del Estado Mexicano a la propiedad originaria de tierras y aguas el Dr. Don Lucio Mendieta y Núñez aduce las razones que enseña sintéticamente:

- I.- Los Reyes de España no adquirieron en calidad de propietarios privados ya que en la Bula de Alejandro VI se les consideraba "Señores de ellas con libre, pleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción". Es claro que estos dos últimos conceptos solo caben dentro de las relaciones del Derecho Público.
- II.- De las Bulas Alejandrinas se desprende una connotación constante según la cual la donación hecha por una gracia papal, contenía la obligación y el derecho de gobernar en las nuevas tierras.
- III.- Las nuevas tierras recién descubiertas estaban habitadas por comunidades humanas organizadas políticamente (3), de allí que la naturaleza de la cosa donada nos impide considerar que pudiera haberse realizado una donación de índole privada.
- IV.- Al afirmarse que los reyes hispanos, en diversas cédulas, se tenían por propietarios personales de las tierras de Indias se olvida un concepto jurídico fundamental, el de que no es la designación arbitraria de una de las partes lo que forma la naturaleza de determinada relación jurídica.
- V.- La parte expositiva del artículo 27 constitucional otorga a la Bula de Alejandro VI una categoría de título jurídico de propiedad, perfecto, de la que en realidad carece pues como ya hemos visto este título aparece como precario. -- ¿Qué derecho tenía el Sumo Pontífice de la Iglesia Católica para disponer de la propiedad de pueblos no cristianos que por lo tanto desconocían su autoridad?
- VI.- Aún admitiendo que los reyes de España tuvieron la propiedad privada de las tierras de Indias, en los numerosos casos en que vendieron parte de ellas a los particulares se deshacían de ellas para siempre, no guardando reserva alguna. (4).

Estas son las razones de mayor peso que aporta el Dr. Mendieta y Núñez, con ellas es suficiente para dar por tierra con la pretendida "propiedad privada de las personas reinantes", en que se apoya la teoría del Derecho Patrimonial de los Reyes Españoles. A éste respecto conviene agregar que si aceptásemos que las tierras conquistadas por España en América pertenecían (en calidad de propiedad privada) a los reyes hispanos, no sería posible hablar, en esta ríspida lógica jurídica, de que la Nación Mexicana se convierte en sustituta de la Corona española por cuanto toca a los derechos territoriales. -

3.- Desde que el hombre se asienta en un lugar determinado nace la sociedad política. "La idea de la propiedad condujo al hombre... a establecer la sociedad política sobre la base de territorio y de propiedad" "La Sociedad Primitiva". Lewis H. Morgan. Ed. Lautaro. 1946. Buenos Aires. Pág. 23.

4.- "El Problema Agrario de México" Mendieta y Núñez. Pág. 14, c.s.a.c.

Solo cabía hablar de que los monarcas españoles, como personas físicas, quedaban sustituidos, en sus derechos territoriales, POR LAS PERSONAS FISICAS que detentaran el poder público en nuestro país. - Lo absurdo de esta conclusión y siguiendo al Dr. Lucio Mendieta y Núñez con quien estamos de acuerdo en este caso, nos lleva a afirmar que el Artículo 27 de la Constitución no puede ser fundado en el sentido que pretende su parte expositiva. Esta incongruencia entre el texto del artículo y su exposición de motivos es un resultado natural, por cuanto que aquél fué redactado por los constituyentes de más honra formación revolucionaria y ésta salió de la pluma de Don Andrés Molina Enríquez quien quiso darle solidez a lo que se creaba recurriendo a pilares del pasado que hasta entonces se presentaban como inatacables.

CAPITULO SEGUNDO

LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

- 1.- El Derecho Social. 2.- La Propiedad como Función Social. -
- 3.- Principios Característicos del Artículo 27 Constitucional. -
- 4.- Posiciones respecto al Artículo 27.

1.- EL DERECHO SOCIAL.

Georges Gurvitch, (1) define al Derecho Social de la siguiente manera: es "un Derecho autónomo de comunión, por el cual se integra de manera objetiva cada totalidad activa real que encarna un valor positivo estratemporal". Este derecho sale del todo para regular su vida interior; pero sin transformar ese todo en un sujeto distinto de sus miembros.

Gurvitch clasifica el Derecho Social en:

- a).- Puro e independiente.
- b).- Puro pero tutelado por el Derecho Estatal.
- c).- Anexado por el Estado pero autónomo.
- d).- Condensado en el orden Constitucional del Estado Democrático.

Debemos preguntarnos en cuál de estos apartados quedaría comprendido el Derecho Social Mexicano. Encontramos que queda comprendido en el inciso d; puesto que cuando Gurvitch habla de Derecho Social condensado en el orden Jurídico del Estado Democrático, se refiere al caso en el cual "El Derecho Constitucional de la organización del Estado se halla penetrado por el Derecho Social que desprende de la comunidad política subyacente". (2) Esta es actualmente la situación del Derecho Social Mexicano y precisamente nuestro Artículo 27 Constitucional es esa penetración hecha por el Derecho Social que se desprende de la comunidad política mexicana.

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez comentando estas ideas del autor moscovita nos dice que están impregnadas de "una tendencia sociológica que a menudo desvirtúa su aspecto jurídico". (3)

Tampoco es válido, como quiere un criterio político de autores españoles, decir que el Derecho Social tiene por objeto resolver la "cuestión social"; su objeto, como el de cualquier rama jurídica, -- "no es resolver problemas, sino mantener un orden social dado. Sería absurdo decir que el Derecho punitivo tiene por objeto resolver el problema de la delincuencia". (4)

El Derecho Agrario Mexicano es un Derecho Social por excelencia y contiene a la par normas tanto de Derecho Público como de Derecho Privado. O como lo expresa Mendieta y Núñez: "En nuestro concepto, nos hallamos en presencia de un nuevo Derecho; los cuerpos la-

- 1.- "Las Formas de la Sociabilidad". Georges Gurvitch. Biblioteca Sociológica. Editorial Losada, S. A. Buenos Aires, citado por el Dr. Mendieta y Núñez en su obra "El Derecho Social", México, ed. Porrúa, pág. 36.
- 2.- Op. et locus cit.
- 3.- "El Derecho Social". Lucio Mendieta y Núñez, pág. 37.
- 4.- Mendieta y Núñez, op. cit., pág. 49.

gales que lo forman no son clasificables ni dentro del Derecho Público ni dentro del Privado, por la sencilla razón de que constituyen una categoría diferente". (5)

El grupo humano organizado en sociedad no puede quedar sólidamente integrado cuando, en su seno, exista un gran número de personas que por sus condiciones de debilidad económica son relegadas a un estado de segunda importancia, ya que estos individuos, sin trabajo, fuera de toda actividad productiva, se van alejando de esa sociedad hasta convertirse en sus enemigos. "La historia refiere numerosos casos de disolución social debidos a estas situaciones, y cómo después de disturbios, de revoluciones sangrientas los estados que las han sufrido se reorganizan naciendo a la sociedad algunas concesiones. Esas concesiones han sido el embrión del Derecho Social.

En los tiempos actuales, el Derecho Social ya no es una concesión graciosa del Estado, es, como tenemos expuesto, un Derecho de la sociedad frente al Estado y se está formando con propio contenido y con propia doctrina". (6) Siguiendo este orden de ideas, la voz autorizada de Mendieta y Muñoz fija una definición del Derecho Social en los siguientes términos:

"es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo". (7)

Existe un sector doctrinal que critica la denominación Derecho Social diciendo que todo Derecho es de naturaleza social y que por lo tanto no es adecuado pegar esa etiqueta a la rama jurídica que nos ocupa. A esta crítica podemos contestar que todo derecho es, en efecto GENERAL, pero no todo lo es con finalidades de protección a grupos sociales. El Derecho Social pretende lograr por lo tanto una igualdad jurídica que subsane las desigualdades económicas. Mientras las garantías llamadas individuales, constitucionales, protegen a las personas frente al poder del Estado; las garantías sociales protegen a los individuos o a un grupo de ellos, de los posibles abusos que pudieran cometer los particulares con poder económico excesivo. Es característico del Derecho Social, su tendencia a lograr un fin determinado: La Justicia Social. (8)

5.- Mendieta y Muñoz, op. cit., página 56.

6.- Op. cit., página 65.

7.- Op. cit., página 66.

8.- Como aspiración humana no es posible fijar la aparición del Derecho Social en un momento histórico determinado, toda vez que desde la Antigüedad Clásica existieron movimientos sociales que pretendían lograr un trato más justo para grupos de la sociedad que se encontraban desvalidos económica y legalmente, por ejemplo la rebelión de los esclavos en Roma.

En el Proyecto de Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, presentado al seno del grupo jacobino el día 21 de Abril de 1793 por Maximiliano de Robespierre, se asentaba ya una idea mas tarde recogida por el Derecho Social, según puede observarse:

Art. 8.- El derecho de propiedad está limitado, como los otros, - por la obligación de respetar los derechos ajenos.

Art. 10.p Toda posesión, todo tráfico que viole este principio, es esencialmente ilícito e inmoral. Aún cuando en la práctica estos preceptos no llegaron a ser aplicados, ya en ellos se ve inculcada una finalidad social que mas tarde ha de campear en nuestro Art. 27- constitucional.

Dentro del Derecho Social se destaca el Derecho Agrario, al que podemos definir según la idea de Mendieta y Núñez como el orden jurídico que: "se refiere a la equitativa distribución y explotación de la tierra, a la conservación de la riqueza agraria con el fin de procurar el mejoramiento de la clase campesina" (9)

2.- LA PROPIEDAD COMO FUNCION SOCIAL.

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez cita algunas Constituciones Extranjeras posteriores a nuestra Ley Suprema que señalan preceptos jurídicos similares a nuestro Artículo 27. Es necesario hacer presente aquí que el concepto de función social de la propiedad es admitido en nuestro siglo en todas las naciones adelantadas como una innovación jurídica de gran alcance. Por ejemplo la Constitución del Reich Alemán de 1919, en su Art. 153, parte final, estableció: "La propiedad obliga. Su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general". A mayor abundamiento el Art. 155 del citado ordenamiento legal señala: "El reparto y utilización del suelo serán vigilados por el Estado en forma que impida el abuso"... "El cultivo y la explotación de la tierra es un deber de su propietario para con la comunidad". (10)

Quiere esto decir que el propietario se convierte en un funcionario de la sociedad que va a utilizar su derecho real en beneficio y no en perjuicio de la comunidad de la cual es parte. Incluso en el Derecho Romano la propiedad no revestía el carácter marcadamente absoluto que algunos autores le han atribuido. El jus utendi, fruendi et abutendi que algunos entienden como el derecho de uso, goce y abuso de la cosa estaba sujeto, aún entonces, a límites naturales y racionales. Por ejemplo el propietario de un predio no podía cultivar o edificar hasta el límite de su terreno; de la misma manera le

9.- Mendieta y Núñez op. cit., página 68.

10.- "El Sistema Agrario Constitucional". Lucio Mendieta y Núñez, - Ed. Porrúa, página 38.

estaba vedado cambiar el curso de las aguas pluviales si con ello - perjudicaba el interés de otros propietarios, etc. El jus utendi, - fruendi et abutendi no daba, por tanto, al tenedor de un predio el derecho para abusar de él. No es posible concebir tal irracionalidad encuadrada dentro del genio deslumbrador que fué el Derecho Romano. Mas acorde con tales preceptos es entender el jus utendi, - fruendi et abutendi como un derecho de uso, disfrute y disposición de la cosa.

Durante el Medievo la tierra llegó a encadenar a los hombres. - En efecto, cuando el señor feudal -propietario- permitía que los - siervos ocuparan sus tierras, estos últimos quedaban ligados en forma tal que no podían abandonarlas. A partir de ese momento eran deberes principales del siervo: a).- Cultivar el terreno que se le señalase y b).- prestar sus servicios al señor feudal gratuitamente. - En el caso de que el amo de la tierra decidiera desnacerse de ella, el nuevo propietario adquiría, junto a los predios, el destino de aquellos siervos.

3.- PRINCIPIOS CARACTERISTICOS DEL ART. 27 CONSTITUCIONAL.

En el curso de la elaboración de la presente tesis nos encontramos con el hecho de que los autores en nuestra materia nos proporcionan diverso número de los principios que en su opinión, caracterizan al Art. 27 constitucional. De tal suerte que es necesario examinar por separado el pensamiento doctrinal.

Proposición del Sr. Fernando González Roa.- Este autor hace un resumen del contenido que, según su parecer, encontramos en el Artículo 27 en materia de innovaciones agrarias constitucionales que son las siguientes:

- I.- "Orígen de la Propiedad de Tierras y Aguas. La Nación es la primera propietaria de las tierras y aguas que comprende; poste - riormente esta entidad soberana entrega el dominio a los particulares a fin de integrar la propiedad privada.
- II.- Faculta a la Nación a fin de que ésta pueda establecer modalidades sobre la propiedad privada por una parte; y por otra, para lograr una distribución de la riqueza que responda a la Equidad.- También simplifica los trámites de expropiación.
- III.- Limitación de los Latifundios.
- IV.- Reivindicación de Tierras, Bosques y Aguas. Todas aquellas adjudicadas en contra de lo dispuesto por la Ley de 25 de Junio de 1856. Para ello se declaró que la Ley de 6 de Enero de 1915 adquiriría rango de norma constitucional.
- V.- Se concede a las nuevas poblaciones el derecho de obtener tierras.
- VI.- La declaración de ser r e v i s a b l e s los contratos y concesiones hechos a partir de 1876 que hubieran derivado en el -

acaparamiento de tierras y aguas por una sola persona.

VII.- Restricción del derecho de adquirir tierras y aguas concedido a los extranjeros. Esta restricción reviste dos formas:

- a)- La Cláusula Calvo, a través de la cual los extranjeros habrán de renunciar a pedir la protección de sus respectivos Gobiernos en caso de conflicto con el Estado Mexicano. Esta inserción del constituyente se hizo teniendo en mente las dolorosas experiencias del siglo pasado, y
- b)- La prohibición destinada también a los extranjeros por la cual se les impide constitucionalmente adquirir el dominio directo de tierras y aguas mexicanas en una faja fronteriza de cien kilómetros, a partir de los límites internacionales y en otra, de cincuenta kilómetros, a partir de nuestras costas." Es de observarse que, en la práctica, esta disposición ha sido violada frecuentemente.

VIII.- "Restricción a las asociaciones religiosas, instituciones de beneficencia y sociedades anónimas, de su capacidad para adquirir propiedades raíces". El constituyente de 1917 limitó, como quiere González Roa, la capacidad para adquirir propiedad raíz de las sociedades anónimas, pero no solamente de éstas sino de todas las sociedades comerciales por acciones en general. (11)

"IX.- El disfrute en común de tierras, bosques y aguas concedido a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones que guardaran el estado comunal.

X.- Se creó a través de una situación jurídica privilegiada la institución del patrimonio familiar". (12) Se afectó así un conjunto cierto y determinado de bienes para dar seguridad económica a la familia, a semejanza de la institución del Home Stead del Derecho Norteamericano. Aún cuando actualmente esta disposición no produce los efectos deseados por cuanto que lo establecido por el Derecho Común en esta materia resulta anacrónico.

Respecto a lo señalado en el punto quinto cabe recordar lo que nos dice el maestro Narciso Bassols al afirmar: "En el Art. 27 de la Constitución, se llega ya a desarticular las dos acciones ejidales, separando por completo la dotación de la restitución. Esto se hace en forma tal que permite asignarle autonomía perfecta a la acción dotatoria". Y esto lo afirmaba al considerar que las dos acciones aparecían mezcladas en la Ley de 6 de Enero de 1915. (13)

11.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 27, fracción IV.

12.- "Las Cuestiones Fundamentales de Actualidad en México". Fernando González Roa. Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1927, páginas 168 y 169.

13.- "La Nueva Ley Agraria". Narciso Bassols. 1927, Pág. 33.

Proposición de Don Andrés Molina Enríquez.-

Don Andrés Molina Enríquez previó la posibilidad de cambios en las condiciones del problema agrario y, a propósito de los últimos movimientos armados que había presenciado el país, afirmaba:

"Por mucho que las convulsiones de referencia, produzcan confusiones de criterio en el público, errores de interpretación en las autoridades ejecutoras, y hasta negaciones, alteraciones y derogaciones parciales o totales de los textos que expresan los principios jurídicos que acerca de la propiedad contiene el Art. 27 de la Constitución de Querétaro, es absolutamente seguro, que esos principios se salvarán y regirán hasta que en el país se efectúen cambios sociales cuyas condiciones por ahora no se alcanzan a ver en la infinita inmensidad de lo porvenir". (14)

En seguida el mismo autor enumera los principios jurídicos que informan el precepto jurídico que nos ocupa de la siguiente manera:

"Todos los principios jurídicos que contienen las disposiciones expresas que acerca de la propiedad se encuentran en el Art. 27 de la Constitución de Querétaro, concurren a la realización práctica de seis fines principales:

- 1o.- Asegurar a la Nación en conjunto, el dominio cierto y real del territorio que ocupa.
- 2o.- Que de ese dominio como primordial, se deriven los derechos de dominio privado.
- 3o.- Ningún derecho de dominio privado sobre bienes raíces estará fuera o por encima del dominio supremo de la Nación, ejercido por sus leyes.
- 4o.- Dependiendo fundamentalmente del dominio de la tierra, el sostenimiento de la vida, en ningún caso los derechos de dominio individual podrán llegar en un individuo a estorbar el ejercicio de los derechos individuales de los otros, por lo que los derechos sociales deben estar por encima de los individuales en materia de bienes raíces.
- 5o.- La distribución del territorio nacional debe hacerse entre el mayor número posible de los individuos componentes de la Nación." (15)

14.- Boletín de la Secretaría de Gobernación. Andrés Molina Enríquez. México, Julio de 1922, página 1.

15.- Actualmente hemos llegado a los cambios sociales a que hacía referencia Don Andrés Molina Enríquez con tan clara visión; en virtud de esos cambios ya no es posible pretender dividir el territorio nacional entre todos los solicitantes de tierras, según veremos más adelante en este mismo estudio. Y ello debido a "el crecimiento explosivo de la población, con implicaciones más graves en el medio rural, que da como resultado que aumente, año con año, el número de campesinos con derechos agrarios". -- "Las Concesiones de Inafectabilidad Ganadera y los Derechos Agrarios de los Campesinos Capacitados". Lic. Raúl Lemus García. Material de Trabajo del Seminario. 1967. Pág. 4.

60.- Esa distribución debe hacerse en relación con la capacidad de cada uno para tener, aprovechar y defender los bienes raíces en que deba consistir su respectiva porción". (16)

No debe extrañarnos pues, que la inteligente previsión de Don Andrés Molina Enríquez lo haga afirmar, redondeando su pensamiento:

"La reforma principal, profunda y trascendental que se hizo en el Art. 27, consistió en restablecer el principio jurídico de que tratándose de la tierra o sea de los bienes raíces que comprende el territorio nacional, los derechos sociales, o sea los derechos de la Nación, o sea los derechos que fueron del rey, son antes y están por encima de todos los derechos privados. El restablecimiento de este principio que fué la base de la legislación colonial, no significa una regresión sino al contrario, porque sujeta a todos los derechos privados sobre la propiedad raíz, a las leyes nacionales futuras, sean cuales fueren. Dicho restablecimiento no ha producido hasta ahora cambio alguno en el sistema de propiedad privada existente en las dos modalidades que presenta, y son la individual, y la comunal de los pueblos; pero abre un extensísimo campo para que leyes posteriores, corrijan, modifiquen o abroguen ese sistema para mejorarlo, trasformarlo (sic.) o cambiarlo por otro, según lo requieran las necesidades de la evolución general, porque todas las leyes que puedan derivarse de dicho principio por regresivas o por avanzadas que se supongan, cabrán dentro del Art. 27. El principio de que se trata, y que abarca todos los fines que los ilustres Constituyentes de Querétaro, se propusieron alcanzar, se asienta firmemente sobre una experiencia de siglos, y se prepara a dirigir una nueva legislación de siglos también". (17)

Proposición del Lic. Luis Cabrera.

La honda esencia revolucionaria del Lic. Luis Cabrera es de sobra conocida. Al celebrarse el vigésimo quinto aniversario de la Constitución de 1917, pronunció un discurso que llevaba el nombre de: El Evangelio de la Revolución, de él podemos obtener su opinión sobre los principios contenidos en el Art. 27 Constitucional; nos dice que dicha disposición legal se encuentra: "asentada sobre los monumentales sillares que le sirven de cimiento, a saber: el dominio de las tierras y de las aguas reincorporado a la Nación; la pequeña propiedad como base de la agricultura; el ejido como medio de dar tierras al campesino; la reivindicación de los recursos naturales para nuestra Patria ". (18)

16.- Boletín de la Secretaría de Gobernación. Andrés Molina Enríquez. México, Julio de 1922, página 1.

17.- Andrés Molina Enríquez, op. cit., página 3.

18.- "El Evangelio de la Revolución". Lic. Luis Cabrera. Discurso. - México. 1942.

Dón Luis Cabrera y Don José Natividad Macías presentaron a la Cámara de Diputados, la tarde del 3 de Diciembre de 1912 un proyecto de ley que entre otras cosas sostenía:

"Pero antes que la protección a la pequeña propiedad rural, es necesario resolver otro problema agrario de mucha mayor importancia, que consiste en liberar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas entre cuyos linderos se encuentran como prisioneros los poblados de proletarios. Para esto es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesitan para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas". (19)

Proposición del maestro Don Lucio Mendieta y Núñez.

Este tratadista opina que el Art. 27 contiene cuatro nuevas direcciones desde el punto de vista del desenvolvimiento histórico de la propiedad territorial:

1o.- Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.

2o.- Dotación de tierras a los núcleos de población necesarios.

3o.- Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.

4o.- Protección y desarrollo de la pequeña propiedad". (20)

En el fondo de toda contienda bélica registrada en nuestro curso histórico podemos apreciar claramente el malestar social provocado, en gran parte, por una errónea política de distribución de tierras. Prueba de ello es que de tiempo en tiempo se han expedido leyes encaminadas a atacar ese problema: grandes extensiones en manos de pocos individuos. La sociedad mexicana, la colectividad nacional, para conservarse como un todo coherente debe pues estar alerta contra todo aquello que medre su armonía, su solidez, y el Estado -representante de esa sociedad- ha establecido normas jurídicas que regulan la tierra con miras de Equidad y Justicia Social. Para ello ha tenido que recurrir al concepto jurídico de Equidad aplicado en la distribución de la riqueza común. Una dolorosa experiencia histórica ha demostrado al Hombre que la libertad política resulta falseada,

19.- "Derecho Agrario". Angel Caso. Ed. Porrúa. México, 1950. Capítulo denominado "Los Pródromos de la Revolución". Pág. 420.

20.- "El Problema Agrario de México". Lucio Mendieta y Núñez. Ed. - Porrúa. México. Pág. 162.

si no va acompañada de la libertad económica, a lo cual nos referimos en el Capítulo siguiente.

Mendieta y Núñez sostiene que el precepto que comentamos encierra un principio fundamental al decirnos:

"El Art. 27 constitucional delinea (sic) vigorosamente este carácter de la propiedad como función social, adelantándose a las constituciones modernas europeas, algunas de las cuales lo tomaron, como ejemplo o modelo. Sobre este principio y con apoyo, además, en los antecedentes del problema agrario mexicano, se levanta toda la construcción jurídica del mandamiento constitucional citado". (21)

Nuestra aportación.- El Art. 27 constitucional presenta fundamentalmente cuatro lineamientos de acción estatal:

- I.- La proscripción del latifundismo, pero sin que esto quiera decir que los constituyentes estuvieran en contra de la propiedad privada individual. Se evita con ello el monopolio de la tierra que tan funestas consecuencias económicas y sociales había creado en el país bajo el régimen de las haciendas.
- II.- Se postula una Redistribución de la propiedad agraria que, fundada en el principio jurídico de Equidad, tiende a subsanar los errores que adolecía el régimen de tenencia de la tierra en nuestro país a principios del presente siglo.
- III.- Se faculta al Estado Mexicano para crear la propiedad privada. El párrafo primero del Art. 27 constitucional vigente cambió totalmente el principio dominante en el mismo artículo de la Constitución de 1857, ya que este último reconocía plenamente la propiedad privada preexistente garantizando su inviolabilidad. Siguiendo este orden de ideas cabe preguntarse ¿cómo había nacido esa propiedad privada ya existente? Debemos recordar que había aparecido en la época de la Colonia, por lo tanto no podían ser considerados como derechos de propiedad perfecta, ya que habían sido entregados a los particulares, súbditos españoles, en un acto de reconocimiento del monarca, es decir, a través de una "merced" real que los hacía perder su posible perfección al sujetarlos al Derecho de Reversión que se reservaban los reyes hispanos.
- IV.- Los constituyentes de 1917 hicieron, en nuestra modesta opinión otra valiosa aportación al distinguir con fino criterio jurídico, además de la propiedad originaria y de la derivada, a la propiedad SUPERFICIAL de la propiedad del SUBSUELO; puntualizó el constituyente de 17 que sobre esta última clase de propiedad la Nación se reservaba también el dominio, no solamente la propiedad originaria. De ahí que, siguiendo el espíritu y la letra del Art. 27, es factible hablar de:

- a).- Propiedad del Suelo. Cuyo dominio es susceptible de adquisición por los particulares, y
- b).- Propiedad del Subsuelo. Cuyo dominio no puede ser adquirido por los particulares. El estado Mexicano se convierte así en un activo guardián y administrador de los recursos naturales del subsuelo nacional.

4.- POSICIONES RESPECTO AL ARTICULO 27.

Frete al Art. 27 de nuestra Ley Fundamental la doctrina ha asimismo distintas posiciones alrededor de las cuales se han suscitado enconadas polémicas, en pro y en contra de las mismas se han expresado los más diversos autores. Dichas posiciones quedan concretadas y con lo que estamos de acuerdo en lo expresado por el Dr. - Lucio Mendieta y Núñez de la siguiente manera:

a).- Regresar a la primitiva redacción que el Art. tenía en el año de 1917. Pero en el caso de que los constituyentes de 1917, llevados por su fervor revolucionario, hicieron un mar de confusiones en el estilo y redacción del texto que creó muchos errores de interpretación. Además los fines inmediatos que se proponía el constituyente en 1917 no son ya satisfactorios a medio siglo de distancia.

b).- Conformarse con su redacción actual. La misma crítica hecha valer en la parte final del párrafo anterior invalida esta proposición, ya que el texto del Art. 27 fué creado a principios de siglo para las necesidades nacionales de aquellos años y para las urgencias que las masas revolucionarias exigían. En el curso de medio siglo las necesidades del agro mexicano han variado, según sostenemos en otra parte, y el precepto legal que pretenda reglamentar la tenencia de la tierra en México debe estar acorde con las nuevas situaciones que se presentan.

c).- Encaminar la redacción del Art. 27 hacia el Socialismo. - No vamos a negar que todos los países actualmente expiden su legislación, unos más otros menos, encaminándose hacia el socialismo. Sin embargo la presente proposición, en nuestro país nos hace pensar que se trata de una posición interesada, al igual que la posición de quienes pretenden acabar con el régimen ejidal para hacer de todo ejidatario un pequeño burgués propietario. Nuestro Art. 27 constitucional contiene en sí una escuela social propia, caracterizada y matizada por las peculiaridades de su mismo texto y por el pensamiento revolucionario manifestado por los constituyentes de 1917 al discutir la aprobación del citado precepto; se trata pues, de una escuela socialista definida, indudablemente ligada al socialismo europeo de principios de siglo, pero que reviste autenticidad mexicana.

d).- Regresar a la redacción que el Art. 27 tenía hasta 1946. La reforma promovida durante el gobierno del Sr. Lic. Miguel Alemán Valdés, tenía como único objeto limitar la superficie afectable en

el país, al dejar fuera de esa afectación a la pequeña propiedad agrícola en explotación. Esta proposición la sostenía en 1957 el Círculo de Estudios Mexicanos, A. C., y a ella nos habremos de referir en el capítulo siguiente.

CAPITULO TERCERO

CONSECUENCIAS DEL SISTEMA DE PROPIEDAD DE LA TIERRA.

1.- La Libertad Económica. 2.- La Situación creada por las Leyes de Nacionalización y Desamortización. 3.- La Obra de los Constituyentes de 1917. a) Antecedentes Inmediatos. b) El Congreso Constituyente.

1.- LA LIBERTAD ECONOMICA.

El Doctor en Economía Edmundo Flores, al abordar el tema de la propiedad de la tierra en el campo, subraya la importancia y consecuencias que acarrea un determinado sistema para la sociedad que lo prohija, y dice acertadamente:

"Cuando la propiedad de la tierra es privilegio de una minoría, ésta domina la vida política, las instituciones y la cultura de la nación. La concentración de la propiedad de la tierra crea diferencias extremas en el status social, las que se perpetúan y acentúan mediante la tradición y la fuerza, a la vez que aumenta el número de campesinos sin tierras, exentos de medios para lograr empleos remunerables y libertad de expresión. En esta sociedad, tarde o temprano, el problema agrario se convierte en el problema más importante y en el obstáculo principal del progreso" (1). Continúa diciendo dicho autor que es interesante conocer el trabajo del profesor J. Kenneth Galbraith, economista norteamericano, del cual es conveniente transcribir lo siguiente: "Por desgracia, nuestra actual investigación de la reforma agraria en los países subdesarrollados se hace en parte como si tal reforma fuera algo que determinado gobierno proclama una nueva mañana, dando tierras a los campesinos, como podría dar pensiones a soldados veteranos o reformar la administración de la justicia. De hecho, una reforma agraria es un paso revolucionario; transmite el poder, la propiedad y la condición social de un grupo de la comunidad a otro. Si el gobierno del país está dominado por grupos de terratenientes o si éstos tienen gran influencia sobre él, no es de esperar que, toda vez que esos grupos son los que están perdiendo sus prerrogativas, aquél promulgue una legislación agraria efectiva como un acto de gracia.- La mejor garantía de una reforma agraria -y espero personalmente que ésta sea ordenada y pacífica- reside en un gobierno popular que verdaderamente desea las reformas". (2)

Al hablar de la gestación de nuestra reforma agraria, Edmundo Flores señala:

"La opresión creciente causada por el latifundio culminó con la Revolución de 1910. Todo el malestar incubado durante el Porfiriato se tradujo en el empeño popular incontenible de llevar a cabo la Reforma Agraria. No podía ser de otro modo. Desde 1910 hasta Cárdenas el agrarismo es, a la vez, síntoma de miseria y camino que un pueblo atrasado contempla como único remedio; justificadamente éste pueblo no ve más lejos, porque en su circunstancia

- 1.- "Tratado de Economía Agrícola". Edmundo Flores. Fondo de Cultura Económica, segunda Edición, 1962, pág. 291.
- 2.- "Conditions for Economic Change in Under-Developed Countries", aparecido en el Journal of Farm Economics, Noviembre de 1951, pág. 695.

y en la de sus antepasados la posesión de la tierra se asocia al bienestar, a la libertad y al poder. Por eso, la tierra obsesiona como ideal único, pues se dá por descontado que será el instrumento que permitirá saciar el hambre y dignificará a quien la posea". (3)

Más adelante el mismo autor -y esto es actualmente de una - importancia extrema - añade:

"Es claro que, mientras se confiaba con optimismo en la extensión inagotable de nuestras tierras, se omitía la posibilidad de que aumentara la población. Quizá lo primero se debiera a la leyenda de la gran riqueza de México y a la sensación de espacio y horizonte amplio que debe haber producido en la población rural el latifundio de agricultura extensiva; el supuesto de la población estática, por doloroso que sea comprobarlo, tiene que atribuirse a la ignorancia, o a la imprevisión. Lo cierto es que tanto en los planes revolucionarios como en codificación subsecuente, es notable la ausencia de cualquier mención al hecho, a todas luces inevitable, de que al cabo de varias generaciones la población excedería a la capacidad de las tierras labrables". (4)

El Señor General de División Don Lázaro Cárdenas, que como jefe del Poder Ejecutivo dió en su tiempo un gran impulso al reparto de tierras, (5) admite ésta falla de la Reforma Agraria Mexicana en entrevista que le fué hecha por una revista y en la cual textualmente dice:

"Muchos economistas critican, sin analizar a fondo los motivos, la creación del ejido. Muchos me han preguntado si no hubiera sido mejor entregar comunalmente la tierra a los grupos para que la trabajasen, repartiendo después los frutos que constituyen en sí, la verdadera posesión de la tierra. Algunos demandan si fué bueno dar tierra al campesino, sin el crédito suficiente y a veces sin agua, creándolo solamente, una ilusión de propiedad al sentirse dueño en lugar del hacendado. Después será difícil, dicen, modificar ésta situación porque en el campesino quedará arraigado el sentido de propiedad.

De lo que no se dan cuenta es de que, la lucha en México de 1913 a 1929 fué por la posesión de la tierra. Cuando el Gobierno tuvo que repartir la tierra a los que habían hecho la Revolución no hubo planeación alguna. Había que darla y basta, y aún en las peores circunstancias. Es ahora cuando debe replanearse todo. México, como país moderno, debe hacer una planeación de sus recursos y otra debe hacerse en un plan continental". (6)

3.- Edmundo Flores, op. cit., páginas 309 y 310.

4.- Edmundo Flores, op. et locus cit.

5.- 20 072 957 hectáreas dotadas a ejidos durante el régimen presidencial de 1934 a 1940. Edmundo Flores, op. cit., pág. 311.

6.- Tomado del artículo "Siempre! pregunta: Cárdenas contesta". "Revista Siempre; de fecha lo. de Julio de 1964, México, pág. 40.

¿Cómo resolver esta situación? Cárdenas contesta a otra pregunta en el mismo artículo, que se tendrá que llegar a la reducción de la pequeña propiedad. Pero es nuestra opinión que de seguirse este procedimiento se incurriría en el mismo error, ya que suponer que puede irse reduciendo la pequeña propiedad a medida que va creciendo la población necesitada de tierras, nos lleva a pensar que con el paso del tiempo se llegaría a acabar con la pequeña propiedad a base de reducciones y, sin embargo, la población rural seguiría creciendo y demandando tierras. Llegado ese momento ¿Qué se iba a reducir? ¿Las de por sí limitadas parcelas ejidales? Esto parece un contrasentido. Por lo tanto, la solución a la falta de tierras no está en la famosa reducción a la pequeña propiedad. La solución debe buscarse en otras direcciones, sin miedo pero a la vez previo un acucioso análisis que busque nuevos derroteros, por ejemplo a través de un cooperativismo agrario bien encausado. Aunque es de justicia reconocer también que hasta la fecha el cooperativismo no ha pasado de ser en nuestro país un ideal.

Otro obstáculo a la reducción de la pequeña propiedad lo tenemos en el contundente argumento constitucional: el respeto absoluto a la pequeña propiedad agrícola en explotación. El tratadista Edmundo Flores puntualiza la situación existente al expresar que:

"Llegamos así a un dilema, similar en esencia al que dio (sic) fama a Malthus, que obsesiona a quienes buscan la solución del problema agrario exclusivamente en términos agrarios, y que puede plantearse así: mientras la extensión de tierras por dotar es fija o aumenta muy levemente, los campesinos sin tierra se multiplican en progresión geométrica". (7)

A la interrogante que surge de este dilema quiere dar contestación el Círculo de Estudios Mexicanos estableciendo dos caminos:

- a).- "Ampliar el radio de afectación de las propiedades privadas a 20 kilómetros del pueblo solicitante de ejidos", porque consideran insuficiente el actual radio de 7 kilómetros;
- b).- "Volver al texto del Art. 27 Constitucional anterior a la reforma promovida por el gobierno del Licenciado Miguel Alemán, a fines de 1946", con esto se pretende limitar la superficie inafectable con una genuina pequeña propiedad. Es de hacerse notar que esta proposición representa una posición definida respecto al Art. 27 de la Constitución General; una posición que se distingue claramente de las otras. (8)

Ambas proposiciones nos llevan al consabido camino del reparto de tierras. Esta solución, válida para épocas pasadas, resulta inoperante en nuestros días, por lo tanto la futura política agraria

7.- Edmundo Flores, op. cit., pág. 321.

8.- "La Situación Agrícola Nacional". Círculo de Estudios Mexicanos, A. C., México, 1957, pág. 28.

del país deberá responder con nuevas soluciones, acordes con las circunstancias nuevas que requieren cambios consecuentes. Edmundo Flores apunta a propósito de lo que venimos comentando, "Sin menoscabar la importancia que tiene el cumplimiento de las leyes agrarias vigentes, es inevitable concluir que para resolver el problema fundamental del desarrollo agrícola actual es imperativo formular una nueva política agraria que tenga como metas el aumento de la productividad agropecuaria, el logro de altos niveles de ocupación y el pago de un ingreso mínimo vital para toda la fuerza de trabajo que viva de la agricultura". (9)

Para redondear la idea que venimos sosteniendo es necesario volver a Edmundo Flores cuando recalca que México debe afrontar su problema agrario con visión realista y posando los pies sobre la tierra, para: "liquidar de una vez por todas ese falso concepto del agrarismo romántico que, en su versión más extrema, no repararía en dotar a cada mexicano, antes de su muerte y a perpetuidad, con una parcela de uno por tres metros". (10)

La dotación y restitución, como medios de resolver el problema agrario se nos antojan soluciones envejecidas. Caducas, porque la revolución se detuvo en ellas, mientras que las urgencias de la vida social no admiten estancamientos, no en nuestro tiempo, no en un país como el nuestro que parece encontrar nuevos horizontes con cada día.

2.- LA SITUACIÓN CREADA POR LAS LEYES DE NACIONALIZACIÓN Y DESAMORTIZACIÓN.

Don Andrés Molina Enríquez señala que las leyes de Nacionalización: "eran en suma la corrección juiciosa, aunque también deficiente, de la Desamortización, puesto que llevando adelante el objeto de ésta, es decir, el de quitar al clero sus bienes raíces, reducían su acción á sólo el clero, y facilitaban la adquisición de esos bienes". (11)

De entre las leyes de Desamortización destaca, por su importancia, "la de 25 de Junio de 1856 y su reglamento, (que) trataron de convertir á los arrendatarios de los bienes de comunidades ó corporaciones en propietarios de esos bienes, mediante la obligación de pagar una alcauala y de hacer los gastos del contrato respectivo, quedándose á reconocer el precio á interés, sin plazo fijo y á título hipotecario, sobre los mismo bienes: en el caso de que los arrendatarios no hicieran uso de sus derechos, éstos pasaban á denunciados extráneos: los bienes no arrendados, debían ser enajenados en subasta pública, quedando el comprador á reconocer -

9.- Edmundo Flores, op. cit., páginas 321 y 322.

10.- Edmundo Flores, op. cit., pág. 397.

11.- "Los Grandes Problemas Nacionales", Andrés Molina Enríquez, México, 1909, página 47.

score ellas el precio de remate". (12)

Más adelante Molina Enriquez añade: "La circular de 9 de Octubre, (se refiere el autor al año de 1856) parece á primera vista bien encaminada al favorecimiento de los mestizos que ella llama "clase menesterosa": suprimió la alcabala y los gastos de escritura para la desamortización de las propiedades -- p e q u e ñ a s , (13) pero ¿dónde estaban éstas? Los mestizos, buscando y buscando, encontraron las de las corporaciones civiles, y entre éstas las de los Ayuntamientos". (14)

Los terrenos que en ese entonces pertenecían al patrimonio de los Ayuntamientos comprendían los siguientes:

a).- El Fondo Legal; b).- Los Terrenos de Repartimiento; c).- Los Ejidos, que eran los terrenos destinados para la subsistencia de los habitantes del Ayuntamiento, y d).- los Propios, o sean los terrenos que estaban dedicados a proveer a los gastos originados por las tareas propias de los Ayuntamientos.

Cuando Molina Enriquez habla del "Tratamiento dado por el Sr. Gral. Díaz á los mestizos" (15) deja traslucir el malestar general que reinaba en el campo mexicano al decir, dentro de su muy peculiar apreciación racista-histórica: "Desgraciadamente, no todos los mestizos han podido caber dentro del Presupuesto, y aunque el desarrollo de la industria de los "criollos nuevos", ha proporcionado trabajo y pan á los mestizos inferiores, muchos mestizos todavía, entre los cuales hay que señalar á los agricultores, se encuentran en una situación poco venturosa. Hay muchos mestizos todavía desheredados y hambrientos cuya inquietud perturbadora se hace sentir". (16) Aun cuando el autor recurre a expresiones elegantes propias de los años en que vivía, es evidente que los estudiosos se percataban ya de las injusticias sociales que se padecían en el campo.

Ya Jovellanos se refería a la Amortización de las grandes propiedades, solo que él se situaba en España; pero sus conceptos tienen validez también para el estado de cosas reinante en México antes de la Revolución de 1910, al decir: "No son, pues, estas leyes las que ocuparán inútilmente la atención de la Sociedad. Sus reflexiones tendrán por objeto aquéllas que sacan continuamente la propiedad territorial del comercio y circulación del Estado; que la encadenan á la perpetua posesión de ciertos cuerpos y familias; que excluyen para siempre á todos los demás individuos, del derecho de aspirar á ella, y que uniendo el derecho indefinido de aumen-

12.- Molina Enriquez, op. cit., página 50.

13.- Molina Enriquez, op. cit., página 54.

14.- Propiedades cuyo valor no excediera de doscientos pesos.

15.- Molina Enriquez, op. cit., página 68.

16.- Molina Enriquez, op. cit., página 69.

tarla, á la prohibición absoluta de disminuirla, facilitan una acumulación indefinida y abren un abismo espantoso que puede tragar con el tiempo toda la riqueza territorial del Estado". Jovellanos escribió su informe al finalizar el siglo XVIII, Molina Enríquez lo cita y agrega: "No puede dudarse, porque se trata de hechos que están á la vista de todo el mundo, que las precedentes reflexiones de Jovellanos, tienen al presente estado de la gran propiedad de los criollos, en México, la más completa aplicación". (17)

Según opinión de Molina Enríquez la pequeña propiedad individual había nacido, á grandes rasgos, como consecuencia de las leyes de Desamortización y de Nacionalización. Es decir los terrenos que antes eran de los Ayuntamientos, del clero y de los pueblos indígenas, pasaron a ser repartidos, "á los mestizos, en la forma extremadamente dividida que produjo la Circular de 9 de Octubre de 1856". (18)

En la misma obra dicho autor añade: "Respecto de la propiedad que traía el carácter de propiedad privada, puede asegurarse sin temor de ser desmentido, que ha llegado hasta nosotros sin haber sido declarada de un modo preciso, irrevocable, firme y definitiva. En el rigor de los principios jurídicos, los poderes públicos representantes de la Soberanía Nacional, podrían revocar la ocupación ó la posesión que tienen los particulares á título de propiedad privada, sin que dichos poderes tuvieran para ello que salirse del recto carril de las leyes vigentes!" (19) Bajo ese espíritu se expidieron las leyes sobre terrenos baldíos de 18 de Diciembre de 1893 y de 26 de Marzo de 1894, que estaban influidas de muy buenas propósitos, pero cuyos resultados fueron todo lo contrario. Al respecto Molina Enríquez cita un ejemplo de esos funestos resultados diciendo: "No se nos borrará jamás de la memoria, el caso de (los) pueblos de Tixmadeje y de Mangú, del Estado de México, pueblos fundados antes de la Conquista y uno de ellos ya repartido á virtud de las leyes de Desamortización, declarados baldíos á virtud de no tener títulos primordiales. Puede pensar que para ellos la República haya sido menos justa que la dominación española que los respetó, y más puede pensar, que si ésta los reconoció el derecho á existir, por el sólo hecho de existir desde antes de la Conquista, aquella no haya considerado suficiente ese hecho ni el de que hayan tenido, cuatrocientos años de posesión para reconocerles su existencia". (20) En efecto, la aplicación de las llamadas Leyes Sobre Terrenos Baldíos dió lugar á innumerables injusticias por cuanto á que muchos propietarios estaban impedidos para probar legítimamente su condición de tales. Las comunidades indígenas

17.- Molina Enríquez, op. cit., página 84.

18.- Molina Enríquez, op. cit., página 111.

19.- Molina Enríquez, op. cit., página 128.

20.- Molina Enríquez, op. cit., página 131.

fueron, en especial, objeto de infortunados despojos y rapiñas, precisamente por no haber podido comprobar fehacientemente sus derechos de propiedad, ya que muchas de dichas comunidades habían perdido sus documentos en medio de las convulsiones políticas y sociales por las cuales había atravesado el país.

3.- LA OBRA DE LOS CONSTITUYENTES DE 1917. a).- ANTECEDENTES.

En la época del Porfiriato la institución de la propiedad la encontramos en medio de un mar de confusiones, así se desprende de lo que nos refiere Don Andrés Molina Enríquez cuando asienta: "El hecho de que cada una de esas clases -de propiedad- haya sido formada en condiciones diversas de origen, y el que á partir de ese origen se haya formado después para clase, una legislación excepcional, completa y complicada, han producido el resultado de establecer divisiones entre esas clases, no sólo en cuanto á su condición jurídica esencial y en cuanto á los requisitos formales de su titulación, como ya tenemos dicho, sino principalmente en cuanto al grado de gravámen y de sacrificio que suponen para el propietario. En efecto, los gastos de titulación, los impuestos de transmisión de propiedad, los impuestos territoriales, y las demás cargas de la propiedad, presentan desigualdades enormes".

(21) Si hemos venido recogiendo aquí las ideas expuestas por Don Andrés Molina Enríquez, se debe a que este autor puede ser considerado como un precursor de las ideas agrarias constitucionales implantadas en 1917; a través de artículos, ensayos, libros y otros escritos removió la conciencia nacional para que ésta fijara su atención en la situación problemática que guardaba el agrario mexicano.

Sin embargo para Don Andrés Molina Enríquez la reforma agraria que se iniciara en México debía "circunscribirse á la zona fundamental de los cereales" (22), en la inteligencia de que dicha zona era para él lo que llamamos el Bajío; a pesar de ello, se dió cuenta de que el fraccionamiento de las grandes haciendas iba a ser contrario al criterio constitucional vigente en aquella época, su intuición jurídica lo previó al criticar el acaparamiento de tierras realizado por los grandes propietarios--hacendados, pues poseían "más tierra de la que pueda aprovechar útilmente" (23), y al efecto añadía: "Es la tercera consideración, la de que por lo mis-

21.- Molina Enríquez, op. cit., página 133.

22.- Molina Enríquez, op. cit., página 105.

23.- Molina Enríquez, op. cit., página 91.

no que las leyes de referencia tendrán que vencer la resistencia natural de los hacendados, esas leyes tendrán que ser muy rigurosas, y esto por la fuerza habrá de tropezar con la naturaleza absoluta de la propiedad jurídica, que los letrados de toda la República se crearon en el caso y en el deber de defender á todo trance, como una garantía constitucional. Entramos en los anteriores detalles, sólo por llegar á este punto. Aunque la Academia Nacional de Jurisprudencia, después de una larga discusión en que tomaron parte personas de la competencia de los señores Iles. D. Emilio Velasco y D. Julia Méndez, reconoció, tratándose del problema forestal, que la inviolabilidad de la propiedad privada no puede ser absoluta, sino que tiene que ser relativa, dependiendo su mayor ó menor amplitud, de la relación lejana ó estrecha del interés privado con el interés social," y más adelante el citado autor agrega: "En otros términos: en nuestra país, toda restricción de la propiedad privada que ayude á la formación, á la constitución y á la consolidación de nuestra nacionalidad, en tanto no ahogue la propiedad privada, será constitucional y por lo mismo legítima". (24)

No es necesario recalcar que la institución jurídica de la Propiedad se encuentra encuadrada dentro de un orden legal guiado por la razón con un sentido de Justicia Social; de allí que la propiedad se justifique en tanto que sirva de medio para cubrir las necesidades del propietario, en relación con las necesidades de la Sociedad á que ese propietario pertenece; es decir, en tanto que el propietario recibe de la institución una utilidad económica razonable, pero una vez que esa utilidad se produce, debe servir éste de límite á la extensión territorial que pueda quedar sujeta al dominio de un individuo. Por ello estaba justificada la reforma de los preceptos constitucionales que se opusieron á una nueva política agraria mexicana, que tenía forzosamente que implantarse, ya fuera de improviso ó lentamente.

Joaquín Ruiz-Giménez indica que la misma palabra propiedad lleva implícita la idea de lo cercano, de lo inmediato, de lo que basta á uno mismo y expone que "La palabra propiedad, del latín *proprietus*, indica inmediatamente la idea de lo propio, de lo que está cerca ó unido á uno (*prope*), de aquello que de una u otra forma pertenece á un ser, le corresponde como suyo." (25) Posteriormente este autor manifiesta: "Son ya muchos los psicólogos y antropólogos contemporáneos que destacan esa radical inherencia del impulso apropiativo al ser o naturaleza del hombre, dando explicación científica á la aguda intuición de Schiller cuando destacaba, con patético romanticismo, que EL HOMBRE TIENE QUE SENTIR ALGO COMO PROPIO PARA NO MATAR E INCENDIAR".(26)

24.- Molina Enriquez, op. cit., página 106.

25.- "La Propiedad, Sus Problemas y Su Función Social". Joaquín Ruiz-Giménez. Vol. I, página 21.

26.- "Etwas muss er sein Eigen nennen Oder der Mensch wird morden und brennen". Op. cit., pág. 25.

Queda así explicada la necesidad psíquica del individuo de poseer un determinado bien como satisfactor para su yo interno. Pero más fundamental resulta la tenencia de la tierra como satisfactor económico, como medio para el sostenimiento de la vida. La conciencia de esta última necesidad la tuvo siempre presente el constituyente de 1917 al elaborar el Art. 27, que estaba dirigido a dar justicia social a los que vivían de la tierra en condiciones por demás deplorables.

Como hemos apuntado anteriormente las leyes dadas con anterioridad habían creado más injusticias y daños que cargaban el peso soportado por el campesino mexicano. Índice de tales leyes lo fué la ley promulgada el 24 de Diciembre de 1901 por la que el Ejecutivo Federal podía conceder incluso permisos de exploración y patentes de explotación de las fuentes de petróleo (carburos gaseosos de hidrógeno) que existieran en el subsuelo de los terrenos baldíos nacionales, lagos, lagunas y albuferas federales. Estas patentes durarían diez años y daban el derecho (artículo 30. de la citada ley):

- I.- De exportar libres de todo impuesto los productos naturales, refinados o elaborados que procedieran de la explotación.
- II.- Importar libres de todo derecho, por una sola vez, las máquinas para refinar petróleo..... y para elaborar toda clase de productos, las tuberías, tanques y materiales para los edificios.
- III.- El capital invertido en la explotación de petróleo quedaba libre de gravámen federal por diez años (que era la duración total de la patente concedida) con excepción del impuesto del Timbre.

Igual régimen de exención se otorgaba para los productos objeto de la explotación. Tan liberales concesiones no solo se limitaban a los terrenos nacionales, pues por disposición del Art. 30. de la ley que venimos comentando, se concedía a los dueños de terrenos, o a las personas o compañías expresamente autorizados por los primeros, que solicitaran permisos de exploración y patentes de explotación para que gozaran de las mismas franquicias. Los concesionarios tenían además el derecho de ocupar los terrenos de la Nación para sus instalaciones y tuberías Y EL DE EXPROPIAR LOS TERRENCOS DE LOS PARTICULARES. Como corolario, las personas que estuvieran en primer lugar de explotación, o sea los que descubrieran el primer pozo productivo, tenían el privilegio de que nadie pudiera hacer otras exploraciones o perforaciones en un círculo hasta de tres kilómetros de radio.

Al sobrevenir el movimiento revolucionario de 1910, los distintos jefes hicieron promesas de reforma agraria, aunque en for-

ma un tanto débil y temerosa. Es indudable que estas promesas agrarias de la Revolución fueron la causa de la amplia simpatía -- que el movimiento gozó entre los campesinos. Don Francisco I. -- Madero ofreció en su Art. 3o. del Plan de San Luis devolver a los campesinos los terrenos que les hubieren sido arrebatados; Emiliano Zapata en sus artículos 6o. y 7o. del Plan de Ayala y Don Venustiano Carranza en su Art. 2o. de las Adiciones al Plan de Guadalupe, contrajeron el compromiso de luchar por un mejoramiento de los niveles de vida del campesino mexicano. "En Veracruz, como después veremos, quedaron establecidas las bases de la Reforma Social que dieron propiedad agraria al campesino". (27) Esto nos lo dice el Ing. Pastor Rouaix, que fuera diputado constituyente por el Décimo Distrito Electoral del Estado de Puebla y quien agrega que como gobernador del Estado de Durango, expidió: "el 3 de Octubre de 1913 la primera ley agraria que tuvo la Nación Mexicana con tendencias socialistas", y en la que se declaraba de utilidad pública "que los habitantes de los pueblos y congregaciones sean propietarios de terrenos destinados a la agricultura". Para realizarlo, -- los vecinos tenían derecho a solicitar que se les concediera tierras expropiadas de las haciendas inmediatas, cuyo valor debían cubrir al gobierno en diez anualidades, y éste a su vez, pagar a los propietarios-hacendados en bonos agrarios especiales amortizables -- en el mismo plazo. (28)

b).- EL CONGRESO CONSTITUYENTE.

Los nombres de quienes integraron el Proyecto del Art. 27, destinado a cambiar las direcciones individualistas de la Constitución de 1857, fueron: Ing. Pastor Rouaix, Lic. José N. Macías, y Lic. José J. Lugo; además de ellos tuvieron intervención Don Andrés Molina Enríquez en su calidad de representante de la Comisión Nacional Agraria y el Sr. Rafael L. de los Ríos como secretario del Comité. -- Estas personas sentaron las bases de lo que más tarde sería el Art. -- 27, bases que fueron discutidas en varias reuniones a las que frecuentaban los constituyentes que se sentían interesados (alrededor -- de 30 o 40 personas) sin sujeción a formalismos. En esas reuniones cada diputado expresaba libremente su opinión dentro del mayor compañerismo.

Sometida la iniciativa al estudio de la la. Comisión de Constitución del Congreso, fué aprobada con solo ligeras modificaciones y adiciones, pasando enseguida a discusión en el seno de la asamblea constituyente. En la discusión se destacaron los discursos del Lic. -- Enrique Colunga y del gral. Francisco J. Múgica. El primero de ellos

- 27.- "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917" Ing. Pastor Rouaix, México, página 37.
28.- Op. cit., página 40.

hecho por tierra la argumentación del diputado Hilario Medina quien se "oponía a que fuesen declarados nulos, sin distinción alguna, todos los actos judiciales o no que privaron a los pueblos y demás comunidades de sus tierras, montes y aguas". (29)

La Convocatoria para la asamblea constituyente fué lanzada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en Decreto de fecha 19 de Septiembre de 1916, fijando como fecha para la instalación del Congreso el 10. de Diciembre del mismo año y como sede la ciudad de Querétaro. Los diputados que concurrieron al llamado de la convocatoria, probablemente no resultaron ser expertos en técnica parlamentaria, pero sí los influaba un gran amor por las clases desvalidas de la Nación. Anticipándose a la crítica que habría de venir, el General Heriberto Jara, al discutirse lo que más tarde sería el Artículo 50. Constitucional, advirtió: "Los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición: ¿Cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo?, ¿cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más que ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero precisamente señores: esa tendencia, esa teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución tan libérrima (se refiere a la de 1857), tan amplia, tan buena, haya resultado como la llamaban los señores científicos: "un traje de luces para el pueblo mexicano", porque faltó esa reglamentación que jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo". "La jornada máxima de ocho horas no es sencillamente un aditamento para significar que es bueno que solo se trabaje ese número de horas, es para garantizar la libertad de los individuos, es precisamente para garantizar su vida, es para garantizar sus energías, porque hasta ahora los obreros mexicanos no han sido más que carne de explotación.....". "La libertad misma no puede estar garantizada sino está resuelto el problema económico". (30)

Se ve claramente el impulso renovador y benéfico que los constituyentes de 1917 dieron a nuestra Ley Suprema. Estaban verdaderamente preocupados por encontrar las mejores formas jurídicas de ayudar a todos los que, hasta entonces habían estado oprimidos. El general Francisco J. Múgica, presidente de la comisión dictaminadora, preguntó a la asamblea: "¿Cuál es el objeto de haber convocado a este Congreso Constituyente? Yo lo he oído de labios del mismo Primer Jefe: hacer que las reformas que la Revolución ha hecho en su -

29.- Antonio Díaz Soto y Gama, prólogo al libro "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". 1959. - Edición del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

30.- Pastor Rouaix, op. cit., página 77, y 78.

período de lucha, que las reformas que ha arrancado por medio de la fuerza a los que las tenían como privilegio, que esas reformas que tienen por base la legalidad y el desec que existe entre todas las masas del pueblo mexicano, sean elevadas a la categoría de ley, sean reconocidas como preceptos, con objeto de que no haya pretextos ni por nacionales ni por extranjeros; para respetarlas cuando haya tribunales libres, cuando haya tribunales donde se haga justicia y quieran ellos burlar estas garantías, están escritas en esta Constitución que la Revolución ha dado al pueblo mexicano a trueque de su sangre y de su ruina". (31)

El Ingiero Pastor Rouaix, el Sr. de los Ríos y varios otros diputados habían tomado como alojamiento una construcción que antes fuera la residencia del obispo de Querétaro, que era tradicionalmente conocida como el *p a l a c i o e p i s c o p a l*. Donde antes se encontraba la capilla, un lugar amplio y por lo tanto a propósito, fué escogido por los constituyentes como su local para sesionar y de las discusiones ahí habidas salieron proyectados los preceptos constitucionales 27 y 123 "para conseguir con ello que los principios teóricos del Cristianismo, que tantas veces habían sido enalzados allí, tuvieran su realización en la práctica y fueran bien aventurados los mansos para que poseyeran la tierra y elevados los humildes al desposeer a los poderosos de los privilegios inveterados de que gozaban". (32)

La primera junta del pequeño comité voluntario fué citada para la mañana del Domingo 14 de Enero de 1917. La iniciativa, firmada por los diputados más asiduos a las juntas extra-cámara, se presentó al Congreso Constituyente el Miércoles 24 de Enero. Por lo tanto los constituyentes cortaron tan sólo con 10 días para elaborar la base para que la Primera Comisión de Constitución, elaborara su Proyecto de Art. 27.

La primera parte de la sesión permanente en que se habían declarado los constituyentes, se terminó al tomarse la votación final del Art. 27 y se llevó a cabo a las tres y media de la mañana del día 30 de Enero, resultando aprobado el citado artículo, por la unanimidad de ciento cincuenta votos.

Se dice que en el seno del Congreso Constituyente existieron dos grupos con tendencias ideológicas, si no opuestas, por lo menos diferentes. El Ing. Juan de Dios Bojórquez escribió su "Crónica del Constituyente", que trata de explicar lo acontecido en el Congreso de 1917 según el punto de vista de la izquierda. Frente a este grupo se encontraron los que pudieramos llamar moderados, todos ellos carrancistas, que a su vez editaron la obra "Historia de la Constitución de 1917" escrita por el Ing. Félix F. Palavicini. Cada obra

31.- Pastor Rouaix, op. cit., página 99. I. N. E. H. R. M.

32.- "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", Pastor Rouaix, Edición del Estado de Puebla, pág. 88.

representa la postura del grupo que las hizo salir a la luz pública y en cada una de ellas se atribuye en forma interesada la paternidad de los artículos 27 y 123 constitucionales.

Los diputados constituyentes no desconocieron el hecho de que dichos artículos no se apegaban a una estricta técnica constitucional, según se observa en la admisión del propio diputado constituyente Ing. Pastor Rouaix. (33)

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez hablando de los propósitos - que animaron al Congreso Constituyente de 1917, afirma:

"El estado miserable de las clases rurales, sembró en ellas el descontento, la intranquilidad propicias a todo movimiento revolucionario. Por eso el Constituyente de 17, que sí tuvo una visión clarísima del problema, quiso resolverlo en una forma radical y al efecto, en el artículo 27, dictó preceptos que tienden por una parte a remover de la miseria a los campesinos, a evitar que vuelvan a caer en ella y por otra, a prohibir la acumulación territorial. Esta es, en esencia, la finalidad y éste es el espíritu de las disposiciones agrarias constitucionales y a ellos debe ceñirse toda interpretación jurídica a despecho de los partidarios de las viejas reglas de la hermenéutica". (34) La obra que acabamos de citar es pequeña en tamaño, pero llena de ciencia jurídica; fué una obra fundamental para la elaboración de la presente tesis, pues se trata - como en ella quedó expresado - de la "Explicación e interpretación del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus preceptos agrarios".

A pesar de los magníficos propósitos que se trazaron los diputados constituyentes en Querétaro, no pretendemos por nuestra parte encontrar en el Art. 27 el remedio mágico a nuestros problemas del campo; pero por otro lado tampoco tenemos la intención de negar el indiscutible mérito y la positiva valía que encierra el precepto aludido. Por ello decimos con Mendieta y Núñez:

"El criterio que adoptamos en esta labor de explicación e interpretación, es, el de censura, por lo que respecta a la realización escrita del artículo, a su forma literal, con miras a futuras depuraciones, por exigencias didácticas ante posibles legisladores de mañana; pero sin darle a esta fase del asunto importancia de tal modo grande que anule la parte trascendente, el hondo sentido social del mandamiento". (35)

El mismo autor nos señala el camino a seguir para estudiar y comprender las instituciones agrarias constitucionales, al afirmar que es necesario tomar en cuenta:

33.- Pastor Rouaix, op. cit., página 224.

34.- "El Sistema Agrario Constitucional", Lucio Mendieta y Núñez, Ed. Porrúa, México, 2a. Edición, 1940, página 10.

35.- Mendieta y Núñez, ESAC, páginas 8 y 9.

a).- "los antecedentes históricos,"; b).- "las causas sociales que le dieron origen"; c).- "el momento político en que fue creado"; d).- "la reorganización social que intenta"; y e).- "el alto espíritu de justicia que lo informa". (36)

Losotros hemos seguido, en la elaboración de la presente tesis, tales directrices a fin de lograr una cabal comprensión de las disposiciones agrarias constitucionales. En tal forma nos hemos ido adentrando en la obra de los Constituyentes de 1917 que cubrió de gloria a sus autores, quienes a pesar de estar tan cerca, física y espiritualmente, de la Revolución, tuvieron el mérito de armarse de serenidad y así no limitaron el horizonte de la legislación que creaban.

Cuando en el Artículo 27 declararon la nulidad de todas aquellas enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los Pueblos, Rancherías, Congregaciones y Comunidades, que hubieren sido hechas en contravención de la Ley de 25 de Junio de 1856, en realidad estaban confirmando lo preceptuado por la Ley de 6 de Enero de 1915. Es decir, se le integró a esta última a la esfera de nuestras supremas disposiciones legales.

También se confirmó constitucionalmente "una propiedad indiscutible: que había figurado en la legislación colonial desde la conquista y que había regido a la República Mexicana en la totalidad de sus preceptos hacia el año de 1884, cuando combinaciones terribles de un gobierno protector del latifundismo, cedió el derecho de propiedad a los terratenientes en lo referente al carbón y al petróleo, por medio de una simple ley dictada por el Congreso, ley que seguramente estaba afectada de nulidad original, pues ningún gobierno puede tener facultades para ceder en general, y perpetuamente, los derechos que corresponden a una Nación sobre los bienes que forman y han formado siempre el acervo de su patrimonio". (37)

De tal suerte que los constituyentes, con el propósito de reiterar a la Nación el dominio directo, además del eminente, y dejarlo firme y definido, hicieron constar el carácter de inalienables e imprescriptibles de determinados bienes sobre los cuales los particulares, ya sean personas físicas o morales, sólo tendrán derecho de explotación por medio de concesiones expedidas por una autoridad administrativa federal. Con ello se otorgó al Poder Ejecutivo el medio para controlar la explotación de los recursos naturales del país.

Todos estos elementos nos dan evidencia del conocimiento tenido por los Constituyentes de 17 de los errores de que adolecían

36.- Mendieta y Núñez, ESAC, página 11.

37.- Pastor Rouaix, op. cit., 1945, página 138.

las leyes anteriores. De igual forma sabían utilizar provechosamente los aciertos de la legislación anterior y prueba de ello es la enumeración de las propiedades que quedaban bajo el dominio directo de la Nación, abarcando las aguas, el mar territorial, las lagunas, los esteros, etc., y que fueron tomadas por los Constituyentes de la relación que figuraba en la Ley de Bienes Inmuebles de la Federación del año de 1902.

La exposición de motivos del Proyecto de Art. 27 Constitucional fué encomendada al Lic. Andrés Molina Enríquez quien fundó las nuevas disposiciones en el llamado Derecho Absoluto de Propiedad atribuido a los reyes de España y sus sucesores. Tal derecho se encontraba basado en el hecho de haber sido España la que descubrió estas tierras americanas, conquistándolas y tomando posesión de ellas a nombre del Rey. Siguiendo el mismo orden de ideas encontramos que el dicho derecho de propiedad se encontraba autorizado y justificado por el pretendido origen divino de los reyes.

Pero ya en el siglo XX esta justificación resultaba insuficiente. No es posible considerar al Estado Mexicano como sucesor de los reyes hispanos. Se hace necesario recurrir a nuevos conceptos como la Teoría de la utilidad social y a la de los derechos soberanos del Estado.

En la segunda de las Bulas Alejandrinas se dió pie a lo que conocemos como Teoría Patrimonialista, según la cual el sumo pontífice católico concedía a los monarcas españoles, como personas físicas, y no a la Corona del reino, el dominio y la propiedad de las tierras recién descubiertas; es decir, que pasaban a formar parte del patrimonio privado de los reyes. Dichas tierras eran consideradas objeto de una donación del Vaticano a las personas reinantes exclusivamente. Fundándose en ello los monarcas hispanos se proclamaron (38) dueños directos, propietarios perfectos, de las tierras conquistadas; es decir, que poseían a semejanza de cualquier particular, por tanto según esta teoría en realidad no derivaron a favor de sus súbditos verdaderos derechos de propiedad perfecta, sino una propiedad precaria en la cual era posible la revocación. Así podemos imaginarnos que sobre los títulos precarios llamados Mercedes Reales, que suponen un acto del monarca, pendía una espada de Damocles llamada Derecho de Reversión. Este derecho que podían ejercitar los monarcas hispanos según su criterio, hacía cesar el beneficio otorgado por las reales mercedes y reintegrar las tierras al patrimonio privado de los reyes.

Esta teoría fué severamente criticada por Mendieta y Núñez, algunos de cuyos razonamientos damos en otra parte de este estudio.

38.- "Los Grandes Problemas Nacionales". Andrés Molina Enríquez, México, 1909, página 167.

Sin embargo los constituyentes de 1917 adoptaron la Teoría Patrimonialista, según se observa claramente en la parte expositiva de la Iniciativa del Artículo 27:

"Al decir que la proposición que hacemos muda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión, sino al contrario. Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce y otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado". (39)

CAPITULO CUARTO

ASPECTOS CARACTERISTICOS DEL ART. 27 EN MATERIA AGRARIA.

1.- La forma del Artículo 27. 2.- Las Garantías Individuales frente a las llamadas Garantías Sociales. 3.- El Derecho de Propiedad contenido en el Artículo 27 de la Constitución.

1.- LA FORMA DEL ARTICULO 27.

Desde el punto de vista del ordenamiento técnico que se sigue en el Art. 27, el Dr. Mendieta y Núñez comenta que encontramos en dicho precepto una estructuración incorrecta, lo cual no debe causarnos extrañeza ya que los mismos constituyentes admitieron que no estaban muy versados en materia de técnica legislativa. La crítica hecha por el autor citado la hace en los siguientes términos:

"Empieza refiriéndose a la propiedad territorial, en sus tres primeros párrafos y en seguida se abandona el tema y se trata de la propiedad minera y de la propiedad de las aguas, para reanudar inmediatamente después, los mandamientos relativos a la propiedad de la tierra y a la reforma agraria que constituyen la mayor parte de su contenido (A).

Esta defectuosa redacción fué complicada deplorablemente al ser reformado el artículo durante el gobierno del General Rodríguez, porque el párrafo VII que se refiere a la capacidad para adquirir las tierras y aguas de la Nación, que en el texto primitivo constaba de siete fracciones, todas ellas referentes a la capacidad aludida, se le agregaron once fracciones más que nada tienen que ver con el objeto del párrafo, pues no se refieren a capacidad y por lo mismo, estas fracciones, de la novena en adelante, con excepción de la décima, no pueden ser consideradas como subdivisiones del párrafo VII, sino como verdaderos párrafos que tratan, cada uno, temas en cierto modo autónomos, aun (sic) cuando como fácilmente se comprende, fundamentalmente unidos.

Algunas de las fracciones mencionadas, en realidad, no fueron aumentadas por la reforma, existían ya en el texto primitivo del artículo 27; pero sin numeración, como párrafos independientes de la materia tratada en el párrafo VII, lo único que hicieron los reformadores, con extraordinario descuido, fué numerarlos convirtiéndolos así en fracciones de un párrafo con el cual no tienen nexo alguno inmediato.

Como varias de las fracciones del artículo 27 constan de incisos, la confusión se hace más notable y dificulta la referencia precisa en todo trabajo de exégesis." (1)

A.- Nota de Mendieta y Núñez.- "Otra grave falta de ordenación de las materias tratadas en el artículo 27, se advierte en el párrafo segundo que se refiere a la expropiación por causa de utilidad pública, pues en lugar de agotarse en dicho párrafo cuanto se relaciona con este punto, no es sino hasta el párrafo octavo y después de abordarse temas diversos, que se vuelve sobre la materia estableciendo preceptos relativos a la competencia de las autoridades, para determinar la utilidad pública y a las indemnizaciones."

1.- Mendieta y Núñez, MSAC, páginas 13 y 14.

Para esquivar esa confusión, Mendieta y Núñez crea su propia numeración de los párrafos que contiene el artículo 27, según puede observarse en el apéndice de su obra. (2)

Si en los Constituyentes podemos hallar una gran disculpa para sus errores técnicos, no la hay para quienes reformaron el artículo 27 en la época del General Abelardo Rodríguez, porque estos últimos no se encontraban perturbados en su labor por un clima de urgencia y exaltación revolucionarias como sí lo estaban quienes en Querétaro nos dieron la Constitución de 1917. Aún más, los reformadores del artículo 27, tenían como primer deber, conocer los alcances y el sentido tanto del precepto en su totalidad como de cada párrafo del mismo. Sin embargo, la mejor prueba de que no realizaron un estudio profundo de los párrafos la tenemos en la mezcla que de ellos hicieron.

Toda reforma que se intente sobre el citado precepto debe tener muy en cuenta la experiencia antes citada para obtener una mejor regulación. De nada sirve reformar por el mero hecho de reformar. Se hace necesario reformar el conjunto de normas agrarias constitucionales pero para mejorarlo, no para obstaculizar su eficacia.

Efectivamente, los errores de técnica que encuentra Mendieta y Núñez en el artículo 27 lo hacen tener una estructuración incorrecta. Podemos hacer cómodamente esta crítica cuando ha transcurrido bastante tiempo desde el año de 1917, pero en aquellos históricos momentos, era lo que menos podíamos exigir a los constituyentes - quienes no eran peritos en Derecho, pero en cambio conocían las necesidades nacionales y estaban profundamente preocupados por buscar las soluciones adecuadas a tales necesidades.

2.- LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES FRENTE A LAS LLAMADAS GARANTÍAS SOCIALES.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comienza, como toda norma jurídica fundamental ha hecho a partir de la Revolución Francesa, por establecer las Garantías Individuales. Es decir, fija un cúmulo de derechos que corresponden a los particulares como individuos, que les permite defender su esfera jurídica de libertad frente a cualquier posible abuso del poder público. De allí que no es posible encuadrar un artículo como el 27 dentro de las garantías del individuo.

Mendieta y Núñez nos dice al respecto:

"El artículo 27 está en el capítulo de las garantías individuales; pero en realidad, atendiendo al espíritu de sus postulados

no representa en todos ellos garantía para el individuo, más bien aparece vigorosamente delineada la garantía en favor de la sociedad. Técnicamente sería más exacto colocar este artículo en un capítulo especial de "derechos y deberes de los individuos" dentro de cuyo rubro se comprenderían mejor las numerosas limitaciones que establece o bien bajo el título de "garantías económico-sociales" siguiendo la corriente que se nota en las modernas constituciones de algunos países". (3)

Efectivamente, se impone colocar en un apartado distinto de la Constitución los mandamientos del artículo 27, por cuanto que no forman, en su conjunto, parte de las garantías individuales; y si quedan excluidos de tal sector de normas constitucionales se debe a que en ellos la garantía establecida es en favor de la sociedad y además a que los derechos que otorga consideran a los individuos como clase, como grupo actuante, y se dan CONTRA EL GRUPO ECONOMICAMENTE PODEROSO, no contra los abusos del poder público.

Las Garantías Individuales han sido materialmente arrancadas, como demuestra la Historia de las Instituciones Jurídicas, de quienes detentaban el poder público, como consagración y reconocimiento de las libertades políticas del hombre. El art. 27 de nuestra Constitución, junto con el 123, tienden a consagrar la libertad económica tanto del campesino como del obrero frente al latifundista y al capitalista respectivamente. Es decir: se atiende a colocarlos en un ámbito de protección, proporcionado por el Estado, para que no sufran las consecuencias de su debilidad económica, en una Sociedad sujeta a las leyes de la oferta y la demanda.

Por ello, por su alto contenido económico, es parecer nuestro que de los dos rubros propuestos por el Doctor Mendieta y Núñez, debemos decidirnos en favor de encuadrar al art. 27, y al 123, en un capítulo de Garantías Económico Sociales. Aún más, estos dos artículos constitucionales se caracterizan por los derechos sociales que otorgan, estando por encima de esos derechos el derecho supremo de la Nación; por lo tanto, no es aventurado proponer como rubro que los abarque el de Derechos Protectores.

Por otra parte las mismas razones que aducimos para no aceptar considerar el precepto como garantía individual, son válidas para desdeñar la denominación "derechos y deberes de los individuos" que, a más, resulta demasiado vaga y por lo tanto inadecuada.

Si los Constituyentes incluyeron al art. 27 dentro de las garantías individuales, se debió a que incursionaban en un campo nuevo y desconocido. Con ellos se inició precisamente el concepto de Garantías Sociales. Lucio Mendieta y Núñez atribuye la localización del mencionado precepto a que:

"Los Constituyentes del 17 quisieron respetar, en lo posible, la estructura de la carta política de 57, y además, transaron con el espíritu individualista de ese Código. Solo así se comprende que dentro de un capítulo de preceptos individualistas, en su mayoría, se haya colocado este artículo 27 que nuncia tendencias innegables de socialización del derecho. (B)" (4)

No debemos dejar pasar la nota citada como (B) del ilustre tratadista sin antes hacer constar que, a nuestro juicio, se trata de una apreciación equivocada. Equivocada, porque nuestra Carta Fundamental no postula una síntesis individual-socialista, sino el pleno predominio del interés general sobre el particular. Así lo ha entendido también, tradicionalmente, el tribunal que en nuestro país está encargado de interpretar la voluntad del constituyente: la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ahora bien, aún cuando la Constitución vigente consagra las garantías del individuo, no por ello hemos de pensar que asume una posición liberal. Encontramos las garantías individuales incluso en la actual Constitución Política de la U.R.S.G. y sin embargo este ordenamiento difícilmente puede ser sospechoso de liberalismo.

Nos parece igualmente distraído Mendieta y Núñez en otra de sus afirmaciones, porque el socialismo constitucional sí se concreta en una escuela, sí tiene una tendencia definida. Escuela y tendencia que surgieron precisamente en los preceptos constitucionales, y en los planes revolucionarios que le antecedieron. Allí quedó básicamente expresada la Escuela Social de la Revolución Mexicana. No hay duda que este socialismo se alimentó del socialismo europeo de fines del siglo pasado, pero se gestó para resolver nuestros problemas específicos y como respuesta al grito de los desvalidos que se lanzaron a la Revolución porque no les quedaba otra alternativa. Problema distinto es el de su efectividad; puede discutirse si la Escuela Social Mexicana ha cumplido o no las finalidades que le dieron origen, lo que no podemos dudar es su existencia. A nuestra generación corresponde desarrollar los principios nacidos de ese socialismo mexicano y aplicarlo al momento histórico que nos ha tocado vivir.

Es de hacerse notar que los constituyentes de 1917 habían adquirido el carácter de tales gracias a un movimiento revolucionario que se hacía llamar *constitucionalista*, es decir, que propugnaba por el respeto a la Constitución vigente. Pero ¿cuál era esa Constitución? No está por demás recordar que se trataba de la de 1857. Aquí encontramos una clara evidencia de la inmensa fuer-

B.- Nota de Mendieta y Núñez.- "La Constitución de 17 quiere ser una síntesis de dos tendencias sociales en lucha; en ella perdura la posición liberal, individualista; pero al propio tiempo se inicia con vigor una nueva organización social basada en el ideal socialista sin concretarse en ninguna escuela, en ninguna tendencia definida."

4.- Mendieta y Núñez, BSAC, página 16.

za de las necesidades sociales: los revolucionarios constitucionales se habían lanzado a la lucha armada para defender una Constitución... y acabaron suplantándola por otra.

3.- EL DERECHO DE PROPIEDAD CONTENIDO EN EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION.

El titular de los derechos de propiedad originaria de tierras y aguas es, en nuestro país, la Nación, según lo señala el art. 27 en su párrafo primero. La Nación, término sociológico, viene siendo entendida por la doctrina como equivalente al Estado, tomando en cuenta que el pueblo mexicano se encuentra organizado jurídicamente como tal. El Estado pues, es el sujeto con capacidad plena para gozar de los derechos y cumplir los deberes establecidos en el multicitado precepto.

Al tocar este tema el Dr. Lucio Mendieta y Núñez nos dice:

"La palabra Nación, en el artículo 27 Constitucional, debe tomarse, (aun cuando técnicamente no lo es) como sinónimo de Estado. Sólo el Estado Mexicano, sujeto de derechos, puede atribuirse la -- propiedad de las tierras y aguas a que alude el primer párrafo que analizamos y si se dice Nación, es sólo prolongando un viejo error o una ficción de nuestra literatura jurídica." (5)

Quando se dice que el hombre, en los albores de la Humanidad, buscó la asociación con sus semejantes con el objeto de lograr la seguridad de sus intereses, se suele caer en el error de afirmar -- que para constituir tal asociación hubo de renunciar o limitar a -- algunos de sus derechos, entre ellos a un irrestricto derecho de -- propiedad. Es un error, por cuanto el hombre no pudo llevar a la asociación algo de lo cual carecía. El derecho subjetivo, la facultad de realizar una conducta determinada, surge, nace, se deriva -- del Derecho Objetivo, de la norma de derecho positivo y como éste no es anterior a la sociedad jurídicamente organizada, su derivado tampoco puede serlo. De allí que el Derecho no vino a reconocer la validez de propiedades particulares ya existentes, sino a crearlas. Igualmente falso resulta decir que la propiedad es una emanación de la personalidad, pues tanto la propiedad como la personalidad son instituciones creadas y desarrolladas por el Derecho según las exigencias del momento histórico.

En México un momento histórico que exigió al Derecho un nuevo concepto de propiedad lo podemos fijar en los años de 1870 a 1884. En efecto, los Códigos Civiles de aquellos años implantaron la función social de la propiedad al definirla como:

"el derecho de usar y disponer de una cosa con las limitaciones que fija la Ley."

Desde entonces el propietario, en México, quedó limitado expresamente en sus derechos y las disposiciones posteriores han confirmado y ampliado el criterio de Fritz J. Paegge: "Nadie puede ejercitar sus derechos interfiriendo los derechos de otros. El Daño causado injustamente, debe resarcirse." (6)

La H. Suprema Corte de Justicia ha reafirmado en distintos fallos este sentido social de la propiedad como puede observarse:

"La observancia de los reglamentos de construcciones no releva al propietario de la obligación de responder por los daños, que, con su construcción, cause a terceros." (7)

"... El Art. 839 del Código Civil impone a todo el que excava o construye en su predio, la obligación de hacer las obras de consolidación indispensables para evitar que se dañen las casas vecinas," ... "porque no hay derecho de perjudicar la propiedad del vecino, así se trate de la más humilde habitación." (8)

Dentro de nuestra legislación actual el Código Civil de 1928 tiene, además del artículo antes mencionado, algunos otros preceptos que, en forma indubitable, engalanan el concepto de propiedad con la teoría de su función social:

Art. 16.- "Los habitantes del Distrito y de los Territorios Federales tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes, en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas".

Art. 830.- "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".

Es claro que el sentido de estos preceptos es un desarrollo de la teoría de la función social de la propiedad que campea en el derecho de propiedad nacido en el Art. 27 Constitucional. De tal suerte que el propietario hará uso de su bien en forma tal que no dañe los intereses de la sociedad.

6.- "La Constitución de 1917", Fritz J. Paegge, México, 1960, pág. .

7.- a).- Amparo Rink Guillermo, Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXV, pág. 315.

b).- Amparo Cía. Fraccionadora Anáhuac, Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXII, pág. 3722.

c).- Amparo Administración de Bienes Nafcos, Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXXV, pág. 1913.

8.- Amparo Rink Guillermo, Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXIV, pág. 2506. La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ser el tribunal encargado de interpretar la Constitución, es la autoridad más idónea para establecer la clase de propiedad consignada en el Art. 27 Constitucional.

Art. 836.- "La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo".

ART. 837.- "El propietario o el inquilino de un predio tiene derecho de ejercer las acciones que procedan para impedir que, por el mal uso de la propiedad del vecino, se perjudiquen la seguridad, el sosiego o la salud de los que habiten el predio."

No podemos dejar de anotar que en este artículo se hace una brillante aplicación de la función social que debe buscar la propiedad. En esta disposición del Código Civil se califica el uso que el propietario puede darle a su predio. El propietario no es libre de utilizarlo, sino que ha de responder de la bondad de su uso.

Art. 840.- "No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario."

Art. 937.- "El propietario de un predio que solo con muy costosos trabajos pueda proveerse del agua que necesite para utilizar convenientemente ese predio tiene derecho de exigir de los dueños de los predios vecinos que tengan aguas sobrantes que le proporcionen la necesaria, mediante el pago de una indemnización fijada por peritos."

Se trata, en este último precepto, de un auténtico caso de expropiación por causa de utilidad pública, a través del cual el legislador de Derecho Civil atendía las necesidades de "un país esencialmente agrícola como el nuestro." (9)

Las normas del Código Civil vigente que acabamos de citar, no son ciertamente las únicas en las que se sostiene la preponderancia del interés general en materia de propiedad, pero son las más características. Sin embargo donde se revela con mayor claridad esta preponderancia es en la parte expositiva de dicho ordenamiento:

"Al tratar de la propiedad se separó la Comisión de la tendencia individualista que campeaba en el Derecho Romano, en la legislación napoleónica y en gran parte de nuestro Código Civil, y aceptó la teoría progresista que considera el derecho de propiedad como el medio de cumplir una verdadera función social. Por tanto, no se consideró la propiedad como un derecho individual del propietario, sino como un derecho mutable que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales está llamado a responder preferentemente. A este efecto, y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impusieron algunas modalidades a la propiedad, tendientes a que no quedara al arbitrio del propietario dejar improductiva su propiedad, y a que no usara de su derecho con perjuicio de tercero o con detrimento de los intereses generales." (10)

Hemos visto así como incluso en el legislador de Derecho Común existe la preocupación de implantar la supremacía de los intereses generales, fundándose para ello en los preceptos constitucionales. Sobre esos preceptos de los cuales el Dr. Lucio Mendieta y Núñez nos dice, abogando por su bondad:

"El artículo 27 Constitucional resuelve de manera lógica ape-
gándose a la realidad de México, el problema de la distribución --
justiciera de la tierra. Si desde un principio se hubiese realiza-
do ese precepto sistemáticamente, con elementos técnicos y recur-
sos económicos suficientes, en estos momentos el problema mencio-
nado estaría casi resuelto y en los campos de nuestra patria reina-
rían la satisfacción, la tranquilidad, el trabajo." (11)

Sobre estos aspectos fundamentales tenemos la voz autorizada -
de la Dra. Martha Chavez P. de Velázquez quien, en su obra de re-
ciente aparición, nos puntualiza:

"El nuevo concepto de propiedad con función social sujeta a -
las modalidades que dicte el interés público, hizo posible, que la
Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad origi-
naria no sólo como un derecho, sino acaso más como una obligación
de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales,
obligando a que éste estableciera las formas jurídicas para evitar
el acaparamiento e imoderado o indolente aprovechamiento de las -
tierras; así se hace posible la redistribución de la tierra rústica,
acatando el viejo ideal de Morelos, de que ésta estuviera en -
manos de muchos, en pequeñas parcelas, que cultivaran personalmen-
te; en consecuencia, el latifundio se proscribió y la mediana pro-
piedad sufre una vida transitoria, las extensiones de propiedad se
limitan, en tanto que se garantiza individual y socialmente la exis-
tencia de la pequeña propiedad y del ejido; la afectación de tierras
por causa de utilidad social se funda y éstas se reparten gratuita-
mente a los núcleos de población necesitados que no tengan tierras
o que no las tengan en cantidad suficiente." (12)

La tratadista antes citada hace resaltar, acertadamente, que -
de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional es un solo con-
cepto de propiedad el que informa tanto a la propiedad privada a-
grícola como a la ejidal, tanto a la rural como a la urbana. Y es-
to se debe a una lógica estructuración del Derecho; la propiedad -
que surge del Código Civil y la que nace del Código Agrario tienen
una misma fuente: el artículo 27 de la Constitución Federal. La --
diferenciación estriba en que se encuentran sujetas a un mayor o -
menor número de modalidades en forma congruente con el criterio de
los constituyentes. Ya hemos visto cómo la propiedad privada del -
Derecho Civil se encuentra sujeta a una serie de limitaciones (13) al
igual que acontece en Derecho Agrario.

- 9.- Exposición de Motivos, Código Civil vigente para el Distrito y
Territorios Federales, en Materia Común, y para la República en
Materia Federal.
- 10.- Libro 2º, (Segundo), "De los bienes".
- 11.- "UN Anteproyecto de Nuevo Código Agrario", Centro de Investiga-
ciones Agrarias, México, 1964, pág. 8.
- 12.- "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa, México, 1964,
pág. 215.

Los constituyentes tuvieron siempre presente que el derecho de propiedad no es absoluto, de allí que expresaran, en el tercer párrafo del dictamen de la Comisión: "Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto: y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados, deber que no podría cumplir sin el derecho correlativo."

En este buscar un plano de libertad igualitaria está el más recóndito sentido del artículo 27, nacido pues de un compromiso del Constituyente para con sus representados, de una obligación, de un mandato, nunca de una gracia o favor.

Se vislumbra aquí el impacto que han sufrido los conceptos jurídicos tradicionales motivado por las constantes transformaciones sociales. No es por otra razón que Flaniol y Ripert se ven precisados a decir: "normalmente la propiedad es alienable, pero en ciertas situaciones excepcionales la propiedad se halla afectada de inalienabilidad... los bienes inalienables adquieren ese carácter bien sea por disposición de la ley, bien por la voluntad de los particulares ... El bien inalienable es, además, inembargable ... de otro modo la prohibición de enajenar fuera ilusoria." (14)

La Nación, propietaria originaria, lo cual equivale a decir propietaria perfecta de las tierras y aguas situadas en nuestro territorio, tiene así el derecho de transmitir una propiedad derivada, de índole privada, a los particulares. Esta propiedad derivada particular se presenta encerrada por una serie de modalidades impuestas por el interés colectivo. Adjudicando a la Nación el carácter de propietaria originaria, como hizo el constituyente, se sientan las bases para que el Estado Mexicano pueda realizar la importantísima obra de repartir equitativamente la riqueza y de preservar en forma adecuada sus recursos naturales. En tal forma se funda y dá base a la actuación estatal en materia agraria, y por ello no debe causarnos extrañeza el oír decir que:

"Lo que podemos llamar los principios esenciales del ordenamiento constitucional en cuestión, se encuentran en sus tres primeros párrafos, en los cuales se establece una doctrina nueva en materia de propiedad". (15) En este mismo sentido se inclina el Dr. Mendieta y Núñez. (16)

Cuando decimos que la propiedad privada ha quedado sujeta a las modalidades que imponga el interés colectivo, se hace necesario

NOTAS.- 13.- Como el caso del patrimonio nacional, de los bienes característicos de nuestra cultura, etc.
 14.- Citado por la Dra. Martha Chávez P. de Velázquez en su obra "El Derecho Agrario en México", México, 1964, pág. 224.
 15.- Jesús Silva Herzog, "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria" México, Fondo de Cultura Económica, 1959, pág. 255.
 16.- Dr. Lucio Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario de México", México. Ed. Porrúa, séptima edición, páginas 161 a 163.

detenernos en examinar qué debemos entender por propiedad y qué por modalidad. En sentido vulgar modalidad es una forma de ser, es decir, un modo bajo el cual se presenta revestido un cierto objeto del conocimiento, aclarando que tal "revestimiento" no altera la substancia misma del objeto. Los autores de Derecho Público están de acuerdo en señalar que modalidad es, de manera general, la limitación estatal al régimen de propiedad; para aclarar este concepto jurídico de modalidad, recurrimos a la interpretación hecha por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien en un caso interpuesto por la quejosa Mercedes Castellanos Vda. de Zapata, contra actos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán, expresó:

"No debe confundirse con modalidad a la propiedad privada -- cualquier fenómeno jurídico o cualquiera alteración relacionada -- con el ejercicio del derecho de propiedad, por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad." (17)

Se trata entonces de un cierto cambio general y permanente -- sufrido por el derecho de propiedad privada, en aras del interés público. Contra la rigidez de este fallo de nuestro máximo tribunal se alza el instinto jurídico fino y acucioso del maestro Mendieta y Muñoz:

"Como en esta materia domina el interés público, es evidente que no se puede, como se hace en la ejecutoria de la Suprema Corte, exigir que la transformación y el modo de ser del derecho de propiedad, sea general y permanente porque eso equivale a pretender -- que el interés público siempre exigirá esa generalidad y permanencia." (18)

En efecto, el interés público puede dictar, como de hecho ha sucedido en nuestro país, que la modalidad se imponga sobre un determinado tipo de propiedad específicamente y no sobre la propiedad en general; esto ha chocado con la exigencia de generalidad. De igual forma el interés colectivo puede suponer la necesidad de una modalidad transitoria impuesta a la propiedad de los particulares y por lo tanto tampoco cabe exigir su permanencia.

¿ Se deduce de ello que debemos desechar por completo los requisitos de generalidad y permanencia en las modalidades? No, por cuanto que una modalidad que se impusiera a un solo propietario -- daría base a innumerables arbitrariedades y atropellos por parte -- de quienes ejercen el poder público y ello sería contrario a la seguridad jurídica, base de nuestro Estado de Derecho. No, porque una modalidad sin permanencia alguna sería incongruente con los resultados sociales que se quieren obtener. Pero tal generalidad y tal permanencia no se derivan de la modalidad sino que son inherentes.

NOTAS.- 17.- Fallado el 8 de Diciembre de 1936.- Toca 605-36-1^a, citado en ESAC.

18.- Lucio Mendieta y Muñoz, "El Sistema Agrario Constitucional", México, Ed. Porrúa, segunda edición, pág.94.

rentes a la norma jurídica que la impone. De allí que digamos con el Dr. Mendieta y Núñez:

"Nosotros admitimos, claro está, que la modalidad debe ser general, en cuanto que no se decretará en contra de una propiedad determinada y en que ha de ser permanente; pero con la generalidad y permanencia propias de la naturaleza misma de la ley, y siempre en estrecha correspondencia con el interés público." (19)

Una vez aclarado el concepto de modalidad, podemos afirmar que el tercer párrafo del artículo 27 faculta al poder público para modificar la forma jurídica del derecho de propiedad en nuestro país. Este cambio, esta transformación del derecho de propiedad no puede llegar a la negación de tal derecho derivado. Puede, eso sí, modificar la propiedad dentro del marco del territorio nacional o circunscribirse a una región o localidad, siempre fijada para un tiempo -- cierto y cuando el interés público lo requiera.

A través del concepto de "modalidades dictadas por el interés público", que tienen su base en este párrafo tercero que venimos comentando, el Estado Mexicano abandonó la pasividad preconizada por el liberalismo económico; de tal suerte que ha intervenido eficazmente, con la mejor de las fundamentaciones legales, para darle a la propiedad una utilización acorde con las necesidades de la Patria. Índice de esta actuación del estado lo es el texto de la Ley de Tierras Ociosas, que en su artículo lo. establece:

"Se declara de utilidad pública, el cultivo de las tierras de labor. Por lo tanto la Nación podrá en todo tiempo disponer temporalmente para fines agrícolas de aquellas que sean laborables y que sus legítimos propietarios o poseedores no cultiven."

Con esta modalidad se muestra claramente la intervención del Estado que va directamente a afectar un interés particular, el del propietario ocioso, para favorecer un interés colectivo; la producción requerida por el resto de la población y la escasez de tierras de cultivo que demandan los núcleos de población.

CAPITULO QUINTO.

FUNDAMENTOS JURIDICOS DEL DERECHO DE PROPIEDAD AGRARIA.

- 1.- El Derecho Originario de Propiedad fundado en la Soberanía.
- 2.- El Concepto de Soberanía Territorial. 3.- Posiciones de Carl-Schmitt y Hermann Heller. 4.- Las Adiciones y Reformas más importantes sufridas por el Artículo 27.

1.- EN DERECHO ORIGINARIO DE PROPIEDAD FUNDADO EN LA SOBERANÍA.

¿Con base en qué hacemos predominar los intereses colectivos - sobre los individuales? Debemos contestar que con base en los mandatos constitucionales. ¿Y esos mandatos constitucionales, a su vez, qué base tienen? No otra que la Soberanía Nacional.

El que el Estado Mexicano funde su derecho originario a la propiedad de tierras y aguas en el concepto de Soberanía no es una pretensión de novedad por nuestra parte, ni mucho menos, ya que lo mismo ha sido sostenido hace tiempo por distintos estudiosos de nuestra materia; en tal sentido encontramos el Voto Particular del Ministro Lic. Patricio Sabido, en el amparo solicitado por la International Petroleum Co. (México, D. F., 3 de Julio de 1922) cuando sustentó:

"La Constitución de Querétaro ha sido objeto de muchos ataques, casi siempre injustificados, pues no existe ningún principio filosófico ni jurídico que impida a un país libre y soberano como el nuestro, el ejercicio del derecho, concedido por su naturaleza misma, de reformar o cambiar sus leyes fundamentales, tantas veces cuantas lo crea conveniente para su mejor organización y desarrollo. "Y más adelante agregaba: "Todos los estados independientes son soberanos dentro de su propio territorio, y su soberanía es absoluta y exclusiva. En uso de esa soberanía pueden imponerse una Constitución como y en la forma que mejor les parezca." (1)

En efecto, el pueblo mexicano otorgó a los constituyentes de 1917 su poder soberano para que establecieran una nueva estructura social, que superara los errores del pasado y que tuviera como objeto lograr el mayor bien común posible. Es por demás anotar que era precisamente en el campo mexicano, en materia de reparto de tierras, donde los errores se habían acentuado y en donde el bien común no era ya una aspiración sino un imperativo. Por ello los constituyentes asumieron la soberanía nacional y basándose en esa soberanía, -- que no conoce límites, fijaron las formas jurídicas del poder, de los bienes y de la libertad que iban a ser válidas para fijar los derechos y deberes de los individuos. Es decir, fijaron un nuevo principio de ordenación jurídica para hacer nacer una estructura social mejor a aquélla que había legado el Porfiriato.

Crearon así un principio ordenativo nuevo, para la nueva sociedad que se forjaba. Un principio ordenativo que iba a ser la espina dorsal del México moderno. El ilustre tratadista Jellineck, precisó que:

"Toda asociación permanente necesita de un principio de ordenación, conforme al cual se constituya y desenvuelva su voluntad."(2)

1.- "El Artículo 27 de la Constitución Federal". Secretaría de Gobernación, Boletín, 1922, México, pág. 80.

2.- "Teoría del Estado", Jellineck, Ed. Albatros -; pág. 180, y sigs.

La asociación permanente en este caso es el Estado Mexicano, y el principio de ordenación se encuentra contenido en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -- Siguiendo el pensamiento de Paul Laband y la mayoría de los constitucionalistas contemporáneos, entre ellos cabe citar a los autores franceses Marcel de la Bigue y Jean Dabin, de dicho artículo se desprende que el Estado Mexicano es el titular de un derecho real público, o sea es poseedor de una especie de soberanía territorial que lo faculta a:

- a).- Excluir los actos de otros estados y
- b).- Utilizar su territorio en la forma que sea más conveniente para satisfacer los intereses de la población.

Debemos precisar, sin embargo, que el Estado Mexicano no es en realidad el titular de la soberanía territorial sino el pueblo a -- quien representa aquél. Y esto porque el Estado ya no es concebido como la suma de pueblo, territorio y poder. Hoy "el Estado es la -- organización social creada por los hombres para realizar la idea nacional; el Estado es una estructura jurídica, es la organización -- del poder coactivo del derecho." (3) Actualmente se toma al Estado como la estructura constitucional de una Nación soberana; por -- tanto el verdadero titular de la soberanía territorial, del derecho público sobre el territorio, lo es la Nación. Los constituyentes de 1917 no carecían de razón, como podemos comprobar de la lectura del párrafo primero del artículo 27 constitucional:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a LA - NACIÓN, ...".

Es claro que el concepto de Estado es materia de lo jurídico y que el concepto de Nación es extra-jurídico; este último término cae dentro del campo de lo sociológico, pero sería necio no ver la relación que une ambos conceptos.

"El Estado es, naturalmente, el representante de la nación, o -- mejor, es la representación que se da la nación en sus relaciones -- con otras naciones y, por tanto, será quien ejercite las facultades que corresponden a la nación en las relaciones internacionales y, a -- demás, cumplirá aquellas atribuciones que señale el derecho creado por la propia nación." (4)

De lo anterior resulta que las facultades concedidas a la Na -- ción por el Art. 27 Constitucional serán ejercidas por el Estado Me -- xicano, como representante jurídico de la Nación Mexicana.

- 3.- Dr. Mario de la Cueva, "Apuntes de Teoría del Estado" editados por Jorge Antonio Zepeda, México, pág. 247.
- 4.- Dr. Mario de la Cueva, op. cit., pág. 248.

2.- EL CONCEPTO DE SOBERANIA TERRITORIAL.

La soberanía, según la definición de Bodino, es poder supremo, absoluto y perpetuo; pero para que este poder se actualice es necesario que lo ejerza el Estado. Siguiendo este orden de ideas podemos concluir que el Estado Mexicano "actualizó" la soberanía nacional en los preceptos de la Constitución de 1917.

El Derecho Real Público que surgió de tales preceptos, es decir la soberanía territorial, está íntimamente ligado a la doctrina de la propiedad y a su distinción entre el dominio eminente y el dominio útil. La Nación Mexicana tiene el dominio originario, eminente, radical, sobre su territorio; el que a su vez sirve de asiento a la Nación para organizarla constitucionalmente y para satisfacer las necesidades vitales de la comunidad nacional, transmitiendo el dominio útil a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Para definir ese derecho real público a que me he referido como soberanía territorial, nada mejor que recurrir a la voz autorizada del maestro Mario de la Cueva quien lo configura diciendo que: "es la potestad soberana de una nación para decidir, con exclusión de cualquier otro poder, la manera de utilizar su territorio." (5)

La soberanía territorial es parte esencial de la soberanía nacional; así como el pueblo tiene el derecho de escoger su destino bajo tal o cual forma estatal, así también tiene el derecho de elegir la forma que, en su opinión, sea la mejor para utilizar su territorio, y con ello a orientar su Derecho Agrario en la forma más conveniente para resolver sus necesidades económicas.

A través de este concepto de soberanía territorial se entiende perfectamente cualquier disposición de las que encierra el Art. 27 de la Ley Fundamental que nos rige. Disposiciones como el derecho de la Nación para crear la propiedad privada e imponerle las modalidades que considere oportunas, o tomemos por caso la expropiación por causa de utilidad pública. Aún más, incluso el paso de una propiedad privada a una socializada, queda explicado por el dominio originario de la Nación sobre su territorio.

Por ello encontramos como fundamento jurídico del derecho de propiedad agraria en nuestro país a la soberanía territorial que tiene la Nación Mexicana, y por la cual sólo a ella corresponde la determinación de la forma mejor de utilización de la tierra comprendida dentro de los límites nacionales.

El artículo 27 constitucional "reconoció que la soberanía territorial corresponde a la nación"⁶; y es evidente que el precepto se inclina marcadamente en favor de la interpretación que hemos venido sustentando, esto es, que la comunidad nacional se organiza al crear el Estado, pero la base de cimentación de éste sigue siendo aquélla. Por todo ello creemos que los constituyentes de 17 utilizaron con gran acierto la expresión "corresponde originariamente a LA NACION". El que los preceptos agrarios constitucionales aceptaron la tesis de la soberanía territorial aparece más claro si recordamos -- que el verdadero titular de la Soberanía no es el Estado, sino la -- Nación Mexicana que crea el Derecho y por ende al Estado mismo.

Recurrimos de nuevo al pensamiento del maestro de la Cueva para apoyar nuestro criterio:

"La soberanía es un concepto esencialmente político y significa la facultad de un pueblo para organizarse; la soberanía corresponde necesariamente al pueblo, porque él es la unidad social que se organiza." (7)

Esa unidad social no es otra cosa que la unidad nacional, la -- comunidad nacional. Hermann Heller, en su estudio intitulado "Souveränität" ("La Soberanía", no existe traducción al español) nos da la siguiente definición: "la soberanía significa la pretensión de -- un pueblo para que se respeten su unidad y su independencia", y dice el maestro de la Cueva: "pero esta exigencia, a su vez, quiere decir que la nación soberana es la última instancia, o como dice Heller: la instancia decisoria suprema, para todos los asuntos que afectan a las relaciones nacionales;" (8).

El que la Nación exprese su soberanía a través de sus delegados en un Congreso Constituyente, es lo que nos permite sostener que el verdadero fundamento del Artículo 27 Constitucional reside en la soberanía. Del artículo 27 y de todos los demás, claro está. Porque, -- como afirma Heller:

"se llama soberano al poder que crea el derecho, en su caso al constituyente,"⁹ y más adelante agrega precisando: "Es soberana aquella organización a la que es immanente el poder sobre sí misma, -- la que es capaz de determinar sustancialmente por sí misma el uso -- del poder de la organización. Solo existe un Estado allí donde el poder sobre la organización social-territorial le pertenezca a ella -- misma, le sea propio, donde la decisión sobre el ser y modo de la -- organización tenga lugar dentro de ella. El poder del Estado es soberano, lo que significa que es, dentro de su territorio, poder supremo, exclusivo, irresistible y sustantivo. La soberanía del Estado significa, pues, la soberanía de la organización estatal como poder de ordenación territorial supremo y exclusivo. El Estado, como or--

NOTAS.- 6.- Dr. Mario de la Cueva, op. cit., pág. 254.

7.- Dr. Mario de la Cueva, op. cit., pág. 367.

8.- Dr. Mario de la Cueva, op. cit., pág. 368.

9.- Hermann Heller, "Teoría del Estado", Fondo de Cultura -- Económica, México, 1955, pág. 263.

La fijación territorial soberana, es creador supremo de las normas y tiene el monopolio del poder de coacción física legítima, la "ultima ratio" de todo poder." (10)

En el sentido expuesto anteriormente el Constituyente de 1917 fué soberano. Decidió cómo quedaría jurídicamente estructurada la organización nacional; determinó el ser y modo de la Nación y, a la vez, fijó a ésta como poder territorial supremo y exclusivo precisamente en el artículo 27. Este precepto que se hizo nacer, con base en la Soberanía Nacional, como un deber ser que se proponía refermar al ser social, al estado de cosas reinante en el agro mexicano. Ciertamente es que los Constituyentes de 1857 se habían proclamado ya en favor de la igualdad de los mexicanos frente a los derechos políticos; pero en 1917, quienes elaboraron la Constitución abrieron el camino hacia la igualdad de los derechos de contenido económico-social. La necesidad de una nueva ordenación social llevó a estos últimos a consagrar en la ley fundamental artículos como el 27; lo hicieron cumpliendo con una obligación impuesta por su condición de revolucionarios, pues como es sabido:

"La fijación del Derecho por escrito es, sobre todo, necesaria en los casos en que, por haberse producido cambios bruscos en las relaciones de poder, no existe una tradición incontestable y se impugna la reglamentación que propugna el que dicta las normas." (11)

3.- POSICIONES DE CARL SCHMITT Y HERMANN HELLER.

Este estudio no sería completo si olvidáramos la posición que sostiene, respecto al fundamento de validez de la Constitución, el tratadista Carl Schmitt. Para este pensador lo primordial es explicar los preceptos jurídicos constitucionales "por la situación política e histórica" (12) en que fueron creados. Para él, la Constitución de un país no pertenece al mundo de lo normativo y por lo tanto sólo "vale en virtud de la voluntad política existencial del que la da." (13) Nos resulta difícil decir que la Constitución no es una norma y sólo concebirla como un conjunto de "decisiones políticas concretas", cuando precisamente es la norma fundamental de la cual partirán todas las demás. Tampoco podemos aceptar que su validez resida en una simple decisión de hecho. Es cierto que detrás de cualquier norma, llámesele constitucional o no, vamos a encontrar una decisión de índole política del que la ha creado; sin embargo para que esa decisión sea válida jurídicamente requiere, por esencia, materializarse en un precepto jurídico. Por ello es que una simple -- decisión no nos obliga en el terreno de lo jurídico; para que esa decisión tenga fuerza obligatoria es necesario que el legislador la concrete en el mundo de lo normativo. Hermann Heller dice al respecto: "Ninguna decisión puede, sin normatividad, producir una normalidad y, por tanto, una continuidad de la conducta." (14)

Dicho en otras palabras; No podemos esperar que la simple expresión de la voluntad política dé como resultado la realización, por parte de los destinatarios, de la conducta requerida. Tampoco podemos, sin caer en la violencia arbitraria, añadir la coacción a la mera voluntad política. Es menester recurrir a la fuerza cuando ésta está autorizada por la norma. La validez de todo lo normativo reside en el hecho de que el precepto jurídico representa la posibilidad real, no arbitraria, de obtener las conductas en él previstas gracias a la coercibilidad del Derecho. Rechazamos por lo antes expuesto la afirmación de Schmitt de que la validez de la Constitución, normativa por excelencia, reside exclusivamente en la voluntad política existencial de su creador.

Para nosotros la validez de la norma constitucional se funda en la soberanía. La Nación expresa su voluntad, en uso de esa soberanía en los preceptos constitucionales; aún cuando que para que tal voluntad se materialice es necesario que el poder del Estado intervenga constantemente.

Si el Derecho Agrario en nuestro país es acertado, no tendrá -- influencia duradera sobre la estructuración social a menos que exista una maquinaria estatal que lo imponga y haga valer. No sirve mucho el que venga un gobierno y nos emocione con conquistas agrarias si las mismas carecen de una planificación nacional. Con esto queremos puntualizar la falta de una política de aplicación efectiva de nuestra legislación agraria.

Jamás, en la Historia de la Humanidad, se ha dado el caso de -- que los individuos cumplan con una voluntad política ya expresada -- por el sólo hecho de su bondad; de allí la urgencia de que el Estado obtenga la realización de las conductas deseadas mediante la aplicación de su poder coercitivo. Lógicamente este poder coercitivo habrá de estar basado y autorizado por un precepto jurídico; pero es insoslayable que el Estado tiene esta obligación de actuar. --- Cuando el Estado no se convierte en promotor de lo estatuido en la norma constitucional debemos y podemos hacer responsables a los -- funcionarios de esa organización omisa; responsables de alterar su cometido, pero ante todo: jurídicamente responsables de no cumplir con su obligación de hacer.

10.- Hermann Heller, op. cit., pág. 264.

11.- Hermann Heller, op. cit., páginas 289 y 290,

12.- Carl Schmitt, "Verfassungslehre", págs. 12,15 y 20, H.H.p. 281.

13.- Carl Schmitt, op. cit., página 22.Citado por H. H. pág. 282.

14.- Hermann Heller, op. cit., pág. 284.

ADICIONES Y REFORMAS SUFRIDAS POR EL ARTICULO 27.

El 10 de Enero de 1934 fué reformado el texto constitucional en materia agraria al introducirse el concepto "núcleos de población" en lugar de las denominaciones específicas que se habían empleado por los constituyentes tales como pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, etc. Esto se hizo porque para los efectos del procedimiento dotatorio sólo podían otorgarse tierras a -- los grupos enunciados limitativamente en la Constitución, y a través del término "núcleos de población" no se limitaban los beneficios a las categorías previstas sino que se estaba en posibilidad de dotar a cualquier grupo campesino de las tierras que necesitaba para su subsistencia. Esta reforma levantó acres comentarios, entre otros del Diputado Constituyente Ing. Rouaix quien tenía la medida como una "injusticia inconcebible" pues se oponía a que se dotara de tierras a los "núcleos de población que vivían en terrenos de propiedad privada y que percibían un salario como pago a su trabajo"; afirmando con ello que la creación de Ejidos solo procedía "para los pueblos, congregaciones, rancherías o tribus que existieran ya en la República". Argumentaba lo anterior el Sr. Ing. Rouaix basándose en que las reformas no eran ya la voluntad del Constituyente de Querétaro, que, en su opinión, había interpretado fielmente las necesidades de los campesinos mexicanos de una vez y para siempre. Olvidó dicho comentarista que el procedimiento de reformas a la Constitución está señalado y previsto en ella misma y que la Ley Agraria de 6 de Enero de 1915 expresaba en sus consideraciones: "no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto como resultado inevitable, el estado de la miseria, abyección y esclavitud de hecho en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía;".

El 6 de Diciembre de 1937 fué reformado nuevamente el texto del Artículo 27, y en virtud de esta reforma la fracción VI del aludido precepto pasó a ser la VII.

En virtud de una de las reformas la dependencia del Ejecutivo Federal avocada a resolver los problemas del campo dejó de denominarse Comisión Nacional Agraria para convertirse en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; se creó así mismo el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Mixtas y se hizo una distinción entre los comités ejecutivos particulares y los comisariados ejidales, entendiéndose por los primeros a los representantes de cada núcleo de población que tramitara expedientes agrarios y por los segundos a los representantes de quienes ya poseían ejidos.

En esa misma reforma se negó el derecho o iniciar el Juicio de Amparo a quienes resultaran afectados por un procedimiento de Dotación o Restitución y a la vez se derogó el carácter constitu-

cional de la Ley de 6 de Enero de 1915.

Al finalizar el año de 1946 se aprobó otra reforma merced a la cual resultaba inafectable la pequeña propiedad agrícola en explotación. Es decir se limitó el área de donde podían tomarse tierras para ser entregadas en dotación o restitución. Esta medida ha sido objeto de severas críticas y en la práctica la inafectabilidad, que en principio sigue el respeto constitucional al pequeño propietario, ha quedado sujeta a la concesión de un "certificado" más difícil de obtenerse a medida que se toma más conciencia por el Poder Ejecutivo, de los perjuicios que esta Institución crea en contra de los campesinos solicitantes de tierras.

CONCLUSIONES .

- I.- Ley Agraria es aquélla que tiene por objeto determinar la distribución de la propiedad rústica. La propiedad comunal fué conocida por los antiguos sistemas jurídicos como el romano y el germánico.
- II.- El México Pre-Cortesiano distribuyó sus tierras a través de una gama de instituciones agrarias de las cuales el "calpullali" reviste especial importancia. El "calpullali" era, literalmente, la tierra del "calpulli", y a poseído por los habitantes del barrio en tenencia comunal y tenía carácter de inalienable.
- III.- Durante la Colonia toda propiedad se consideró nacida de un acto del monarca, de las llamadas "mercedes reales". En pocas ocasiones se respetó la propiedad de las tribus nativas; por lo general se les arrebataban sus tierras para crear los "repartimientos" que incluso deban autoridad a su titular para convertir a los indios, de hecho, en esclavos. El fundamento de la propiedad territorial durante esa época se tenía en la Bula Noverint Universi.
- IV.- En aquella época también se consideraba que los Reyes de España habían adquirido las tierras de América en calidad de propietarios privados. Esta posición es conocida como la Teoría del Derecho Patrimonial de los Reyes Españoles.
- V.- El Derecho Agrario Mexicano es un Derecho Social por excelencia que encierra tanto Disposiciones de Derecho Público como de Derecho Privado. El Derecho Social se caracteriza por ser un Derecho protector de una clase, de un grupo determinado de la sociedad, y por buscar un trato justo para los económicamente débiles.
- VI.- El jus utendi, fruendi et abutendi no daba, ni siquiera bajo el Derecho Romano, el derecho para abusar de la cosa objeto de la propiedad. Por tanto el derecho de propiedad siempre ha estado sujeto a límites naturales y legales.
- VII.- El Artículo 27 Constitucional cambió radicalmente el principio dominante en materia de propiedad. Mientras que la Constitución de 1857 sólo garantizaba los intereses privados, la de 1917 también considera los de la colectividad.
- VIII.- Seis son, en nuestra opinión, las más importantes novedades que los Constituyentes de 1917 aportaron al crear el Artículo 27: el Derecho Originario del Estado Mexicano, la redistribución de la propiedad agraria, el fraccionamiento del latifundio, el fomento de la pequeña propiedad, la conservación

de los recursos naturales y la distinción entre propiedad superficial y propiedad del subsuelo.

- IX.- Los fines inmediatos que se propusieron los Constituyentes hace medio siglo están realizados o en vías de serlo. Y puesto que las necesidades nacionales han cambiado enormemente, debemos poner al día nuestros preceptos constitucionales para que rindan mejores resultados.
- X.- La medida de mayor envergadura delineada en el Artículo 27 era la repartición de tierras, considerada en 1917 como el medio ideal para resolver las necesidades de la clase campesina. Hoy, ante la creciente ola demográfica, ya no es posible seguir repartiendo tierras porque el territorio nacional no es ilimitado.
- XI.- La solución al problema de la falta de tierras no puede encontrarse en la reducción a la pequeña propiedad pues tal alternativa se presenta en contra de los métodos técnicos aconsejables en la explotación de la tierra; o sea en contra de la explotación económica adecuada.
- XII.- Es necesario formular una nueva política agraria que tenga tres finalidades primordiales: a).- Un aumento de la producción de materias primas, b).- la creación de fuentes de trabajo para los campesinos y c).- que ese trabajo agrícola permita obtener una remuneración bastante a cubrir las necesidades mínimas de la familia campesina.
- XIII.- Los procedimientos de dotación y restitución, surgidos del art. 27, están viciados de anacronismo.
- XIV.- La aplicación de las Leyes Sobre Terrenos Baldíos repercutió, en el siglo pasado, en detrimento de los económicamente desamparados que, por distintas razones, estaban imposibilitados para acreditar jurídicamente su calidad de propietarios.
- XV.- La propiedad es una institución jurídica y como tal, forma parte de un orden legal razonable y orientado hacia la Justicia Social. La propiedad se justifica si cubre las necesidades del propietario sin perjudicar los intereses de la Colectividad.
- XVI.- Durante el Porfiriato se expidieron leyes que otorgaban concesiones ruinosas para los intereses nacionales como la promulgada en fecha 24 de Diciembre de 1901. No solo se daba lugar a saqueos de nuestros recursos naturales sino que se comprometía su explotación futura negativamente.
- XVII.- Los movimientos revolucionarios habidos a principios de siglo se habían declarado obligados, para cuando triunfasen, a elevar el nivel de vida de los campesinos; movidos por tales promesas los grupos campesinos se lanzaron a la lucha ar-

nada e hicieron triunfar a la Revolución.

- XVIII.- Es indudable que para la época en que actuaron los Constituyentes de 1917 marcaron nuevas rutas al Derecho Constitucional y a la técnica legislativa. Sobre todo en los preceptos que regulan las materias agraria y del trabajo, en los cuales dejaron garantizada la libertad económica. - La Libertad sólo es efectiva cuando los individuos tienen resuelto el problema económico. La miseria ahoga toda libertad.
- XIX.- El Artículo 27 de la Constitución que nos rige colocó bajo la vigilancia del Poder Ejecutivo la explotación de los recursos naturales, declarando inalienables e imprescriptibles determinados bienes sobre los cuales sólo el Estado tiene derecho de explotación.
- XX.- Erróneamente la exposición de motivos del Proyecto de Artículo 27 Constitucional fundó la Propiedad Originaria de la Nación en que ésta era la legítima sucesora de los reyes españoles a los cuales se atribuía un Derecho Absoluto de propiedad de naturaleza divina. Sin embargo difícilmente podemos decir que dicha parte expositiva representaba el sentir y pensar de los Constituyentes de 17; en realidad - fué elaborada por el ingenio del Lic. Andrés Molina Enríquez, quien no tenía el carácter de diputado constituyente.
- XXI.- La Teoría Patrimonialista tomó cuerpo de la segunda de las llamadas Bulas Alejandrinas. Se presumía que el Sumo Pontífice católico donaba a los reyes de España, como personas físicas, el dominio de las tierras de América.
- XXII.- La redacción empleada por los constituyentes en el texto - del Artículo 27 ha sido severamente criticada por la falta de ordenación al tratar las materias que regula; esta crítica parte de la Doctrina y hacemos especial mención del Dr. - Lucio Méndez y Núñez.
- XXIII .- El Artículo 27 es un conjunto de derechos individuales y -- derechos sociales pertenecientes a la clase campesina; y no está dirigido contra los abusos políticos sino contra los abusos económicos.
- XXIV.- Por su específica finalidad de relieves económicos tanto el Art. 27 como el 123 deben constituir un capítulo constitucional aparte bajo el rubro de: Derechos Económico-Sociales.
- XXV.- Los revolucionarios constitucionalistas iniciaron su lucha armada argumentando que no se cumplía con la Constitución, pero al triunfar se vieron en la necesidad de cambiarla por otra que, alejándose del Liberalismo, hiciera predominar el interés social sobre el particular de cada individuo.

- XXVI.- El socialismo que encontramos en los preceptos constitucionales, tiene sus raíces en el socialismo europeo de fines del siglo pasado, pero no se adhirió a escuela alguna sino que creó la suya propia; la Escuela Socialista de la Revolución Mexicana.
- XXVII.- Cuando el texto constitucional habla de Nación debemos entender que se refiere al Estado, dado que este último es la representación político-jurídica de aquélla.
- XXVIII.- El Código Civil de 1928 para el Distrito y Territorios Federales se postuló en favor del interés colectivo en materia de propiedad y así lo declara enfáticamente su parte expositiva, de conformidad con lo preceptuado por la Constitución.
- XXIX.- El Derecho de Propiedad que corresponde a los particulares no es absoluto, en todo caso sólo puede tener esa naturaleza el Derecho Originario que tiene la Nación.
- XXX.- El interés público puede determinar, en ocasiones, que la modalidad sea impuesta específicamente sobre un determinado tipo de propiedad y no sobre toda la propiedad del país; así también el interés colectivo puede requerir que sea impuesta de manera transitoria o exclusivamente sobre una región o localidad.
- XXXI.- El Artículo 27, en su párrafo tercero, faculta al Estado Mexicano para alterar la forma del Derecho de Propiedad, pero no su esencia.
- XXXII.- Los Constituyentes de 1917 fueron los depositarios de la Soberanía Nacional por voluntad del pueblo mexicano. Fundándose en esa soberanía ilimitada ellos fijaron las formas jurídicas del poder, de la libertad y de los bienes que iban a regir en el país. De esas formas jurídicas se desprende el Derecho Real Público del cual es titular el Estado Mexicano.
- XXXIII.- La soberanía territorial que corresponde al Estado Mexicano asegura, por un lado, la no intromisión de otras entidades en las decisiones y actos mexicanos; y por otro, la libertad para legislar sobre su territorio a fin de utilizarlo según las conveniencias nacionales.
- XXXIV.- El Estado es la estructura constitucional de una Nación soberana, es decir, aquél es el legítimo representante de ésta.
- XXXV.- El fundamento de validez del Artículo 27 Constitucional no reside en una transmisión de derechos de los Reyes Españoles al Estado Mexicano. El verdadero fundamento lo encontramos en la Soberanía Territorial.

XXXVI.- La simple expresión de la voluntad política no se traduce en la realización de la conducta requerida; es menester que el Estado actúe constante y diligentemente para obtener la realización fáctica de lo previsto en la norma. Si el Estado no cumple con esta obligación de hacer, entonces crea responsabilidad a cargo de sus funcionarios por cuanto infringen el orden legal establecido.

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

- Acosta, Joaquín. "Compendio Histórico del Descubrimiento y de la Colonización de Nueva Granada". 1848.
- Bandelier, F. Adolfo. "On the Distribution and Tenure of Lands, - and the Customs with Respect to Inheritance Among the Ancient Mexicans". Undécimo Informe Anual del Museo Peabody de Arqueología y Etnología. Cambridge, 1878.
- Bassols, Narciso. "La Nueva Ley Agraria". México, 1927.
- Beneyto, Pérez Juan. "Estudios Sobre la Historia del Régimen Agrario".
- Bojórquez, Juan de Dios Ing. "Crónica del Constituyente".
- Caso, Angel. "Derecho Agrario". México, Ed. Porrúa, 1950.
- Círculo de Estudios Mexicanos, A. C. "La Situación Agrícola Nacional". México, 1957.
- Cueva, Mario de la. "Apuntes de Teoría del Estado". Editados -- por Jorge Antonio Zepeda. México.
- Duguit, Leon. "Las Transformaciones del Derecho Privado desde el Código de Napoleón".
- Escribche, Joaquín. "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia".
- Flores, Edmundo Dr. en Economía. "Tratado de Economía Agrícola". Fondo de Cultura Económica. México. Segunda Edición, 1962.
- González, Roa Fernando. "Las Cuestiones Fundamentales de Actualidad en México". Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1927.
- Gurvitch, Georges. "Las Formas de la Sociabilidad". Biblioteca -- Sociológica. Editorial Losada, S. A., Buenos Aires.
- Heller, Hermann, "Teoría del Estado". Fondo de Cultura Económica, México, 1955.
- Hinojosa. "El Régimen Señorial y la Cuestión Agraria en Cataluña".
- Jellinek. "Teoría del Estado". ("General"). Ed. Albatros, 1943, B.A.
- Jovellanos. "Expediente Sobre Ley Agraria".
- Kenneth, Galbraith J. "Journal of Farm Economics. Conditions for Economic Change in Under-Developed Countries". Estados Unidos de Norteamérica, Noviembre de 1951.
- Lemus, García Raúl. "Las Concesiones de Inafectabilidad Ganadera y los Derechos Agrarios de los Campesinos Capacitados". Material de Trabajo del Seminario de Derecho Agrario. Facultad de Derecho. U. N. A. M. , 1967.
- Martínez, Baez Antonio. "La Constitución de 1917 y la Economía Mexicana". U. N. A. M. , 1958, Conferencias de los Cursos de -- Invierno.

- Melgarejo, Randolf L. y Rojas Fernández. "El Congreso Constituyente".
- Mendieta y Núñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional". - Ediciones Porrúa, México, Segunda Edición, 1940.
- Mendieta y Núñez, Lucio. "El Derecho Social". Editorial Porrúa, México.
- Mendieta y Núñez, Lucio. "El Problema Agrario de México". Ed.--- Porrúa, México, Séptima Edición.
- Molina, Enríquez Andrés. "Los Grandes Problemas Nacionales". -- México, 1909.
- Molina, Enríquez Andrés. "El Artículo 27 de la Constitución Federal". Boletín de la Secretaría de Gobernación, México, Julio de 1922.
- Mora, Dr. "México y sus Revoluciones".
- Morgan, H. Lewis. "La Sociedad Primitiva". Ed. Lautaro, 1946, -- Buenos Aires.
- Muñoz, Luis. "Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". México, 1947, Editorial Lex.
- Paage, Fritz J. "La Constitución de 1917". México, 1960.
- Palavicini, F. Félix Ing. "Historia de la Constitución de 1917".
- Rippert, Jorge. "La Democracia y el Derecho Civil Contemporáneo".
- Rouaix, Pastor Ing. "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". Segunda Edición, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1959.
- Ruiz-Giménez, Joaquín. "La Propiedad, sus Problemas y su Función Social".
- Schmitt, Carl. "Verfassungslehre".
- Silva, Herzog Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Fondo de Cultura Económica, México, 1959.
- Velázquez, Martha Chávez P. de. "El Derecho Agrario en México". -- México, 1964.