

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

6

Aspectos Agrarios del Artículo 27 Constitucional como garantía Individual y como Derecho Social

TESIS

que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

presenta

Apolonia Graciela Valdés Corral

MEXICO, 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.

*Con devoción a mi padre:
señor FELIX VALDES GARCIA,
que con su ternura iluminó mi senda para alcanzar el fin deseado.*

*A mi madre:
señora MARIA ALICIA CORRAL DE VALDES,
que con su ejemplo y cariño ha forjado mi vida.*

A mis hermanos:

LILIA

MARIA ALICIA

FELIX.

*A la Srta. Lic. y Senadora,
MARIA LAVALLE URBINA,
con respeto y admiración.*

La presente tesis fue elaborada en el Seminario de Derecho Agrario, bajo la dirección del señor licenciado Raúl Lemus García.

I n t r o d u c c i ó n

Analizo algunos aspectos agrarios del Artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, refiriéndome a sus antecedentes históricos que en forma limitada expongo. Asimismo pretendo estudiar los conceptos de Nación, Propiedad, Modalidad y Garantía sustentados por el Constituyente de Querétaro. Para el fin propuesto he de recurrir a la doctrina mexicana y en ocasiones a doctrina extranjera, que exhaustivamente los trata.

Debe advertirse que para el Legislador Constituyente fue objeto de honda preocupación la situación de ciertos grupos sociales, que lo obligó a innovar la técnica constitucional, al incluir en los preceptos de nuestra Carta Política normas que protegen intereses colectivos, como los de la clase campesina y obrera, que más tarde servirían de ejemplo para otras constituciones que las han recogido, lo que significa el reconocimiento a dicha técnica.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES INMEDIATOS Y GENESIS DEL ARTICULO 27 CONTITUCIONAL

a) *Plan de San Luis.* b) *Plan de Ayala.* c) *Plan de Veracruz.* d) *Ley de 6 de enero de 1915.* e) *Congreso Constituyente de Querétaro e iniciativa del Artículo 27 Constitucional.*

Al iniciar el desarrollo del presente capítulo creo necesario hacer una breve referencia a la situación que privaba en nuestro país antes del estallamiento de la Revolución de 1910; para ello he de partir, aun cuando sea en forma arbitraria, del período dictatorial del general Porfirio Díaz, quien se perpetuó en el poder por más de 28 años, causando con esto un malestar absoluto economicopolítico, que necesariamente se reflejó en la población rural; ello, sin desconocer el ya creado por las anteriores administraciones del México independiente, acentuado por la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, expedida por don Ignacio Comonfort, y por efecto de la cual quedó sin protección la propiedad de las comunidades indígenas, efecto que se agudizó con la expedición del Reglamento de la propia Ley, publicado el día 30 de junio del mismo año, así como con la circular de 9 de octubre de 1856, situación que prevaleció durante la vigencia de la Constitución de 1857, que textualmente desconoció la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, consumándose de esta manera el más oprobioso despojo a la propiedad de esos pueblos, y con ello también a la de los ayuntamientos, que se encontraban en imposibilidad de defenderla por carecer de capacidad jurídica por imperio de la *Lex Fundamentalis de 1857*. La

situación a que me he referido en este párrafo será objeto de trato especial en capítulo posterior.

Como es sabido por todos los estudiosos de esta materia, el general Porfirio Díaz ascendió al poder como consecuencia del Plan de Tuxtepec, en el cual se desconoció al Gobierno de don Sebastián Lerdo de Tejada.

Durante el continuismo gubernamental del general Díaz, que sólo se vio interrumpido por un período de cuatro años a cargo de don Manuel González, y a quien el propio dictador debía el favor de haberlo auxiliado en la Batalla de Tecuac en contra del Gobierno de Lerdo de Tejada, se expedieron dos leyes de Colonización. La primera de estas leyes promulgada el 31 de mayo de 1875, tenía como finalidad fomentar la inmigración de extranjeros, para colonizar algunas zonas determinadas del territorio nacional, y se autorizaba para el efecto mencionado al Gobierno para contratar con compañías particulares la habilitación de terrenos para dicho fin, concediéndoseles a dichas compañías una serie de franquicias, subsidios y ventajas a más de una tercera parte de los terrenos baldíos deslindados. A esta Ley se le considera como el antecedente primario de las compañías deslindadoras, mismas que realizaron innumerables despojos en perjuicio de la propiedad comunal y de la pequeña propiedad.

La segunda Ley de Colonización fue expedida el 15 de diciembre de 1883, durante el Gobierno de don Manuel González, cuyos puntos coinciden con la Ley que en párrafo precedente se cita. En ella se autoriza la creación de compañías deslindadoras a quienes se les otorgaba la tercera parte de las tierras habilitadas para la colonización.

Los terrenos deslindados se debían vender a los colonos a bajo precio y en cantidades no mayores a 2,500 hectáreas y se prohibía la adquisición de los mismos por extranjeros que no hubiesen recabado el permiso del Gobierno.

Las compañías deslindadoras contaban con el franco apoyo del poder gubernamental para llevar al cabo su cometido; pero al am-

paro de tales circunstancias cometieron innumerables abusos en perjuicio de las propiedades de los pueblos indígenas y de pequeños terratenientes, que no tenían en regla sus títulos de propiedad debido al caos que crearon las disposiciones legislativas y circulares a que se ha hecho mérito en el proemio de este capítulo. Hago hincapié en que la Constitución de 1857 negó el derecho para adquirir y poseer bienes raíces a las corporaciones civiles, entre las que quedaban incluidas las comunidades indígenas produciendo un estado de indefensión para los pueblos, toda vez que carecían de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos ante las autoridades.

La situación que se describe pone de manifiesto que las nefastas compañías deslindadoras concentraron en su poder un área equivalente al 20 por ciento del territorio nacional; por otra parte, once mil haciendas ocupaban el 40 por ciento del propio territorio que estaba en manos de grandes y poderosos señores.¹

A este respecto, el connotado maestro Lucio Mendieta y Núñez expone que el efecto que produjeron las compañías deslindadoras, fue la depreciación de la propiedad agraria, y cita para reforzar su opinión al licenciado Wistano Luis Orozco, quien en su obra "La Organización de la República" dice lo siguiente:

"Lo que sí es un hecho ampliamente comprobado, es que siempre que una compañía deslindadora ha emprendido trabajos de habilitación de baldíos en un Estado, el valor de la propiedad agraria ha descendido rápidamente." "Esta turbación de los ánimos ante los poseedores de la tierra, este descenso de precios en el valor de ella no ha causado males graves a los grandes propietarios, que casi siempre ejercen tutelas ignominiosas sobre los encargados del poder público. A ellos les ha sido siempre fácil lograr un avenimiento con el Gobierno y por los más viles precios reafirmar no sólo sus posesiones de buena fe, sino también las crueles usurpaciones que han hecho débiles a sus vecinos."²

¹ ROBERTO BRUCE, B., *El latifundismo mexicano, su origen y su remedio*, pág. 10.

² LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ, *El problema agrario de México*, pág. 109 y sigs. Ed. Porrúa, 1959.

Lo anterior nos permite establecer, que las compañías deslindadoras crearon una crisis en lo referente a la propiedad rural abusando de los factores reales de poder, en perjuicio de las comunidades indígenas y de pequeños propietarios, dando con ello lugar a la proliferación de extensos latifundios y, consecuentemente, se acentuó la expoliación del hombre del campo.

El talentoso maestro Mendieta y Núñez, expone que la concentración de la propiedad en manos de 29 compañías se elevó al 20 por ciento del territorio nacional durante el régimen de don Porfirio Díaz.³

Como resultado de este estado economicopolítico, encontramos al problema agrario en su etapa más aguda de que se haya tenido conocimiento, situación que originó el descontento de las masas campesinas que determinaron el rompimiento del marco jurídico de las Instituciones con el movimiento armado de 1910 que acaudillara don Francisco I. Madero, quien firmó en San Antonio, Texas, el 5 de octubre de 1910, el Plan de San Luis, que encontró eco en la clase campesina, porque en el mismo Plan no se ignoraba la cuestión agraria; sin embargo, dicho Plan que consta de una exposición de motivos que considera la situación política por la que se atravesaba en esa época, y de once artículos, sólo en el artículo 3º toca lo relativo al problema agrario, mismo que no se concibe en toda su forma y para el efecto reproduzco dicho Artículo:

a) Plan de San Luis

Artículo 3º “Abusando de la Ley de terrenos baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales dispo-

³ *Obra citada, pág. 110.*

siones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo.”⁴

Sin embargo, y a pesar de que en el punto tercero se estima sólo un aspecto de la situación agraria, en él no se traza un programa de política que tienda a mejorar las condiciones infrahumanas a que estaba sujeto el campesino. Por otra parte, basta leer la exposición de motivos del referido Plan para establecer que el señor Madero perseguía el anhelo de ocupar la Primera Magistratura del país; al efecto reproduzco algunos párrafos de dicha exposición:

“Los pueblos, en su esfuerzo constante porque triunfen los ideales de libertad y justicia se ven precisados en determinados momentos históricos a realizar los mayores sacrificios.”

“Nuestra querida patria ha llegado a uno de esos momentos; una tiranía que los mexicanos no estábamos acostumbrados a sufrir, desde que conquistamos nuestra independencia, nos oprime de tal manera, que ha llegado a hacerse intolerable. En cambio de esta tiranía se nos ofrece la paz; pero es una paz vergonzosa para el pueblo mexicano, porque no tiene por base el derecho, sino la fuerza; porque no tiene por objeto el engrandecimiento y prosperidad de la patria, sino enriquecer a un pequeño grupo que, abusando de su influencia, ha convertido los puestos públicos en fuente de beneficios exclusivamente personales, explotando sin escrúpulos las concesiones y contratos lucrativos.”

“En tal virtud, y haciéndome eco de la voluntad nacional, declaro ilegales las pasadas elecciones, y quedando por tal motivo la República sin gobernantes legítimos, asumo provisionalmente la Pre-

⁴ *Documentos históricos de la Revolución Mexicana*. Fondo de Cultura Económica, pág. 73, Ed. 1964.

sidencia de la República mientras el pueblo designa conforme a la Ley sus gobernantes. Para lograr este objeto es preciso arrojar del poder a los audaces usurpadores que por todo título de legalidad ostentan un fraude escandaloso e inmoral”.⁵

Los párrafos transcritos establecen con meridiana claridad que don Francisco I. Madero únicamente perseguía el ascenso a la Presidencia de la República sin que él mismo hubiere concebido la magnitud del problema del hombre del campo. No obstante lo anterior, el campesino acudió al llamamiento de la Revolución con la esperanza de mejorar su situación económica y social; sin embargo, al triunfo del movimiento armado, y una vez en la Presidencia, don Francisco I. Madero se olvidó de la promesa contenida en el punto tercero de su Plan de San Luis, pues el 27 de junio de 1912 declaró ante el periódico *El Imparcial* lo siguiente:

“Desde que fui investido por mis conciudadanos cuando fui nombrado para el cargo de Presidente de la República, no me he ocupado de refutar las versiones contradictorias que circulan en la prensa en la que con frecuencia se hace referencia a ofrecimientos que he hecho y que he dejado de cumplir. Pero con tanta insistencia han repetido algunos periódicos y muy especialmente el que usted tan acertadamente dirige, que en las promesas de la Revolución figuraba el reparto de tierras al proletariado y se ofreció la división de los latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicio de las clases menesterosas, que quiero de una vez por todas rectificar esa especie. Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas de gobierno que publiqué de las Convenciones de 1910, 1911 y, si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decirme que no he cumplido mis promesas. Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrate-

⁵ *Documentos históricos de la Revolución Mexicana*, págs. 69 y 72. Fondo de Cultura Económica, Ed. 1964.

niente. El mismo discurso que ustedes comentan, tomando únicamente una frase, explica cuáles son las ideas del Gobierno. Pero una cosa es crear la pequeña propiedad, por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas".⁶

La actitud negativa del presidente Madero para resolver el problema agrario, y las anteriores declaraciones provocaron en el campesino un estado de incertidumbre, que necesariamente dio origen al desconocimiento del régimen maderista por parte de Emiliano Zapata, quien con anterioridad a las declaraciones transcritas en párrafos precedentes expidió, el 25 de noviembre de 1911, el Plan de Ayala.

El maestro Jesús Silva Herzog comentando dicha situación expone:

"Los autores del Plan de Ayala consideraban que Madero había traicionado los principios de la Revolución, y que trataba de acallar por medio de la fuerza bruta a los pueblos que exigían el cumplimiento del Plan de San Luis. Añadían que Madero había impuesto a Pino Suárez y a varios gobernadores de los estados en contra de los principios que proclamara. Decían también que había pactado con los científicos, con los hacendados y caciques de toda laya. Por último, aseguraban que Madero era inepto para gobernar y lo llamaba traidor a la patria. Lógicamente lo desconocían como jefe de la Revolución y en su carácter de Presidente de México. Al desconocerlo en cuanto a las primeras funciones mencionadas, nombran en su lugar al general Pascual Orozco, el militar más prestigiado del maderismo. Agregaban que si Orozco no aceptaba la designación hecha en su favor, entonces lo substituiría en el mando el general Emiliano Zapata".⁷

En vista de lo expuesto por el maestro Silva Herzog, huelga hacer el comentario al contenido político del referido Plan, y sólo

⁶ LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ, *El problema agrario de México*, págs. 148 y sigs. Ed. Porrúa, 1959.

⁷ JESÚS SILVA HERZOG, *El agrarismo mexicano y la Reforma Agraria*, pág. 177.

me resta destacar los puntos agrarios que determinan el pensamiento del Sur acerca de la tenencia de la tierra.

b) Plan de Ayala

“6. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: Que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se crean con derecho a ellas, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.”

“7. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas, por esa causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para los pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de propiedad y bienestar de los mexicanos.”

“8. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les corresponden se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.”

“9. Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán las leyes de desamortización según

convenga; de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso.”

De los puntos antes transcritos, se desprende una concepción más amplia del problema agrario, que influye en forma determinante en la Legislación posterior, pues el presidente don Venustiano Carranza al expedir el Plan de Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, considera la situación agraria que prevaecía.

c) Plan de Veracruz

El presidente Carranza expidió este Plan en el puerto de Veracruz en la fecha antes indicada en el cual expone: “El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan los intereses de la pequeña propiedad disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados”...⁸

La concepción del problema agrario por el presidente Venustiano Carranza fue más amplia y con ello supo atraerse al campesino que, no obstante el haber participado en el comienzo de la Revolución, vio burlados sus ideales por lo que hace al mejoramiento de su situación socioeconómica; y en virtud de la promesa contenida en el Plan de Veracruz una vez alcanzada la meta fijada en dicho Plan, el señor Carranza expidió la Ley de 6 de enero de 1915, en cuya exposición de motivos se contiene una síntesis histórica del problema agrario destacando las causas del malestar y descontento

⁸ LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ, *El problema agrario de México*, pág. 151. Ed. Porrúa, 1959.

de la población rural, y los despojos hechos de los terrenos de propiedad comunal que se habían concedido a las clases indígenas por el Gobierno de la Colonia; en ella se considera también la situación que imperó debido al caos legislativo de los gobiernos de la independencia y del porfiriato, y puntualiza que el Artículo 27 de la Ley fundamental de 1857 negó a las corporaciones civiles, entre las que se encontraban las comunidades indígenas, capacidad para adquirir y poseer bienes raíces.

d) Ley de 6 enero de 1915

Esta ley fue obra de don Luis Cabrera y constituye la base de nuestra legislación agraria actual, siendo el contenido finalista de la misma el elevar el nivel de vida de los campesinos, al declarar nulas todas las enajenaciones de tierras comunales hechas en contravención a lo dispuesto por la Ley de 25 de junio de 1856; asimismo declara nulas las composiciones, concesiones y ventas de tierras hechas por la autoridad federal, en forma ilegal, a partir del 1º de diciembre de 1876; de igual manera declaró nulas las diligencias de apeo y deslinde llevadas al cabo por las compañías deslindadoras, así como las practicadas por autoridades federales y locales si con ellas se dio posesión ilegal de las tierras que pertenecieron a los pueblos o congregaciones indígenas; en ella se concede facultad a los jefes militares para que lleven al cabo expropiaciones de tierras que deben destinarse a la dotación y restitución de ejidos, con carácter provisional a los pueblos solicitantes, en tanto se estudie la forma de reducirlas a propiedad individual; se dispone la creación de una Comisión Nacional Agraria y de una Comisión Local Agraria para cada Estado, así como la formación de comités ejecutivos particulares.

Por ser de especial interés la Ley que se comenta reproduzco sus artículos:

Artículo 1º "Se declaran nulas:

"I. Todas las enajenaciones de tierra, aguas y montes perte-

necientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

"II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el 1º de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

"III. Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

"Artículo 2º La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

"Artículo 3º Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

"Artículo 4º Para los efectos de esta Ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

"I. Una comisión nacional agraria de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta Ley y las sucesivas le señalen;

"II. Una comisión local agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen.

"III. Los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

"Artículo 5º Los comités particulares ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión local agraria respectiva, que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

"Artículo 6º Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 1º de esta Ley, se presentarán en los estados directamente ante los gobernadores, y en los territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

"También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesiones de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

"Artículo 7º La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la Comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al comité particular eje-

cutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

"Artículo 8º Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el comité particular ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la Comisión local agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión nacional agraria.

"Artículo 9º La Comisión nacional agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

"Artículo 10º Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán recurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.

"En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

"En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

"Artículo 11º Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutarán en común.

"Artículo 12º Los gobernadores de los estados o, en su caso, los jefes militares de cada región autorizados por el encargado del

Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la comisión local agraria y los comités particulares ejecutivos”.⁹

El maestro Lucio Mendieta y Núñez, en el año 1959, dictó una conferencia en la Facultad de Ciencias Políticas —*La Constitución, el Ejido y el Derecho*—, y al referirse a la Ley de 6 enero de 1915 dijo: “Con base en esta Ley simplista y al calor de la victoria, se cometieron verdaderos atentados contra la propiedad privada. De algunas grandes haciendas no se respetaron en los primeros repartos ni el casco, y más de una vez las pequeñas propiedades fueron injustamente sacrificadas. La Ley de 6 de enero de 1915, solamente consideraba un aspecto del problema agrario, el de la restitución y dotación de tierras, pero ese problema es extraordinariamente complejo. Por estas razones, el Congreso Constituyente que formuló la Constitución de 1917, reconsideró la cuestión de la redistribución de la propiedad territorial en toda su amplitud y profundidad, para dictar el artículo 27 de esa Carta Política, que es un admirable programa agrario. En ese precepto se conjugaron los pensamientos, ideas, proyectos, planes expuestos por diversos intelectuales y políticos en distintas épocas. No es obra de una sola persona, ni siquiera de la Comisión que lo discutió y le dio forma, sino la respuesta a una demanda de justicia reiterada desde la Independencia hasta el momento en que fue decretado.”

La Ley que nos ocupa, fue elevada a la categoría de norma constitucional por el Artículo 27 de la Constitución vigente, la que al ser reformada en el año de 1934, derogó a la Ley de 6 de enero de 1915, pero los preceptos que la informaron fueron recogidos por el Artículo 27.

e) Congreso Constituyente de Querétaro e iniciativa del Artículo 27 Constitucional

El 19 de septiembre de 1916 fue expedido un Decreto por don

⁹ FABILA, MANUEL, *op. cit.*, págs. 272, 273 y 274.

Venustiano Carranza, convocando a la formación de un Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, con el fin de realizar algunas reformas a la Carta Fundamental de 1857, observando el procedimiento dispuesto en ella para su reforma o expedir una nueva.

El 1º de diciembre el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, entregó a la mesa directiva del Congreso su Proyecto de Constitución reformada; dicho proyecto fue aceptado, modificado y adicionado. Sólo he de referirme a la parte agraria del Artículo 27 de la Constitución vigente. Correspondió al ingeniero Pastor Rouaix preparar la iniciativa del Artículo mencionado, y en la elaboración del proyecto colaboró el licenciado Andrés Molina Enríquez. La iniciativa fue presentada al Congreso el 24 de enero de 1917, donde en su texto y redacción fue modificado, siendo aprobado el 29 de enero del mismo año, por unanimidad de votos.

En este Artículo se encuentran condensadas las ideas que hicieron posible la reforma agraria, dando un concepto distinto de propiedad, pues anteriormente se le concebía bajo el supuesto individualista del Derecho Romano. Este concepto corresponde al de propiedad en función social, lográndose con él una mejor distribución de la riqueza que necesariamente implica el avance socioeconómico de nuestro pueblo; a la tesis de propiedad en función social me he referido más adelante.

Por su orden y refiriéndome a la parte agraria, el Artículo 27 en su párrafo primero establece: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

El párrafo citado contiene la tesis patrimonialista del Estado que fue sustentada por el Constituyente de Querétaro, pues en la exposición de motivos de la iniciativa de este Artículo se señala: "El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad sobre todos esos bienes el carácter de precaria. El rey era el dueño a título privado,

de las tierras y aguas, y como cualquier particular que dispone de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio. 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 las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u 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”.¹⁰

La exposición de motivos antes mencionada fue imbuida de las ideas del licenciado Andrés Molina Enríquez, quien considerando las bulas alejandrinas estimó que la donación papal no se hizo a la Nación española, sino a los Reyes Católicos.

La bula de Alejandro VI que fue de hecho un documento que puso fin a los conflictos que tuvieron España y Portugal con motivo de las Indias recién descubiertas, dice en su parte relativa: “Así que todas sus islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren, desde la primera línea hacia el Occidente y medio día que por otro rey príncipe Cristiano, no fueren actualmente poseídas hasta el día del nacimiento de nuestro Señor Jesu-Christo próximo pasado del cual comienza el año presente de mil cuatrocientos noventa y tres, cuando fueren mensajeros y capitanes halladas algunas islas; por la autoridad del omnipotente Dios a Nos, en San Pedro concedida y del vicario de Jesu-Christo que exercemos en las tierras con todos los señoríos de ellas, haciendas, fuertes, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asignamos a vos y a los Reyes de Castilla y de León, vuestros

¹⁰ PASTOR ROUAIX, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, págs. 146 y sigs.

herederos y sucesores. Y hacemos, constituimos y deputamos a Vos, y los hijos vuestros herederos y sucesores, señores de ellas, con libre lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción.¹¹

La anterior bula fue criticada por la Escuela Hispánica del Derecho de Gentes de aquella época, siendo fray Francisco de Vitoria quien en sus relaciones de *Indis Recenter Inventis* sostuvo que cuales eran los justos títulos de los reyes españoles para dominar la Nueva España en su territorio y en su población, que la bula papal no era un título de propiedad y en cambio sí una encomienda de evangelización.

No obstante la crítica recibida por tales documentos pronunciada por los predecesores de la Escuela Hispánica del Derecho de Gentes, los autores del proyecto de iniciativa del Artículo 27 Constitucional los hicieron a un lado, toda vez que con una tesis de carácter absolutista pretendieron fundamentar el Derecho de Propiedad que sobre las tierras y aguas tiene la Nación mexicana sobre su territorio.

A mayor abundamiento, el maestro Lucio Mendieta y Núñez, en su obra *Sistema Agrario Constitucional*, expone: "La tesis de la comisión redactora del proyecto del Artículo 27 Constitucional, que en esencia coincide con la del licenciado Molina Enríquez, es, en nuestro concepto, insostenible por las siguientes razones:

"I. No es exacto que los reyes de España adquirieron las tierras y las aguas de las Indias en propiedad privada por virtud de la bula de Alejandro VI, pues según expresión literal de ese documento se les considera como «Señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción.» En otras palabras, es una donación que entra en el dominio del Derecho Público, porque sólo dentro de éste caben los conceptos de autoridad y de jurisdicción.

"II. De la letra y del espíritu de la bula de Alejandro VI, se desprende con toda claridad que no se hace a los reyes de Castilla

¹¹ La transcripción en castellano antiguo de la bula de Alejandro VI, puede verse en el *Cedulario de Puga*, México, MDLXIII.

y de León y a sus herederos, una simple donación de tierras para acrecentar su patrimonio privado, sino que esa donación implica las obligaciones y los derechos de gobernar en esas tierras.

"III. Para demostrar el carácter de propiedad privada que se pretende asignar a los reyes de España sobre el territorio de las Indias, dice el licenciado Molina Enríquez que la donación de la Santa Sede no se hizo a la Nación Española, «sino a las personas de los mismos reyes.» Esta circunstancia, en nuestro concepto, no da el carácter de privada a la donación porque ésta se hizo a los reyes como tales y no a sus personas desprovistas de toda consideración de realeza; pero en todo caso, lo que determina la clase de la donación es la naturaleza misma de la cosa donada que no eran tierras deshabitadas, sino pueblos organizados bajo diferentes gobiernos; pueblos que pasaron por virtud de la bula de Alejandro VI bajo el dominio político y administrativo de los reyes de España.

"IV. En apoyo de la llamada teoría patrimonialista del Estado mexicano, se dice también que los reyes españoles, en diversas cédulas aseguraron que las tierras de Indias les pertenecen en propiedad personal. Pero en otras cédulas afirman que las Indias pertenecen a la corona real, de tal modo que estos contradictorios documentos no pueden servir para determinar la calidad de la donación. En todo caso, no es la designación arbitraria de una de las partes lo que forma la naturaleza jurídica de la relación existente durante la época colonial entre los reyes españoles y los dominios de las Indias, encontramos que esa relación queda comprendida dentro del Derecho Público porque los reyes de España obraron respecto de los nuevos dominios como gobernantes y no como propietarios privados.

"V. La tesis sustentada por la comisión redactora del Artículo 27 Constitucional y por el licenciado Molina Enríquez, se basa fundamentalmente, como se ve, en la bula de Alejandro VI, a la que, por lo mismo, atribuye un valor de título jurídico de propiedad, perfecto, que no tiene. ¿Con qué derecho disponía el Sumo Pontífice de la Iglesia católica, de la propiedad y de los destinos de

pueblos no cristianos que desconocían su autoridad? Es evidente que esa Bula no podía obligar a la parte más interesada que era la constituida por los estados libres existentes en el nuevo continente.

"El poder de España sobre las Indias se instituyó por medio de estos dos hechos: la conquista y la colonización, hechos que por su misma naturaleza son de orden público y en los que no puede fundarse el pretendido derecho de propiedad privada de los reyes de España sobre todas las tierras de América.

"Resulta así extraordinario, que un Congreso constituyente, si no jacobino, si anticlerical, haya fundado uno de los artículos más importantes de la Constitución, en la disposición de un Papa católico que no tenía derecho alguno para dictarla.

"VI. Pero suponiendo que, efectivamente, durante la época colonial los reyes españoles tuvieron la propiedad privada de las tierras de Indias, entonces cada vez que cedían parte de esas tierras, por medio de una merced, se deshacían de ellas, para siempre, en favor de terceros, tal y como un particular cede a otro particular una propiedad. Podrá decirse que tratándose de una donación graciosa, el donante puede reservarse algunos derechos sobre la cosa donada. Bien; ¿pero en los numerosos casos en que los reyes de España vendieron tierras de Indias a los particulares, caben esas reservas?

"La comisión redactora del Artículo 27 Constitucional habría encontrado mejor apoyo para su tesis, considerando esta cuestión desde el punto de vista del Derecho Público, porque si los reyes como personas privadas no podían, válidamente, reservarse derecho alguno sobre las propiedades que vendían, en cambio, como gobernantes, como representantes del Estado español, sí podían dictar medidas sobre el ejercicio de los derechos de propiedad en los nuevos dominios.

"VII. La tesis sustentada por los autores del proyecto del Artículo 27 Constitucional, fue expuesta con anterioridad, en sus puntos esenciales, por el señor licenciado Wistano Luis Orozco:

"1. Es apotegma indiscutible en el Derecho Público, escribe este autor, que todo Estado soberano tiene el dominio eminente sobre todas las tierras existentes dentro de los límites de su jurisdicción política.

"De aquí se deriva, en primer término, la facultad del Estado para decretar la expropiación de cualquier predio por causas de utilidad pública; principio consignado en el Artículo 27 de nuestra Constitución Federal.

"2. Pero nosotros queremos hablar en el presente título, no de ese dominio eminente, concepto estrictamente político; sino de un dominio civil reservado a la Nación mexicana sobre todas las tierras concedidas a particulares y corporaciones por el poder soberano, desde el principio de la época colonial hasta el día de hoy. Derecho creado por leyes especiales dictadas para los dominios españoles y particularmente para las colonias de España en América.

"3. Vamos a entrar a una arena no explorada por los juriconsultos, y no tenemos la antorcha de algún maestro consagrado por la tradición que alumbre nuestra senda, antorcha tanto más deseable, cuanto que vamos a abordar una materia inmensamente importante y trascendental".¹²

Lo cierto es que en ese argumento falso, el Constituyente de Querétaro dio fundamento a la propiedad —originaria de la Nación— que serviría de base para que sólo ella pueda imponer en principio modalidades a la propiedad privada en beneficio de la sociedad.

El párrafo segundo del Artículo 27 dispone:

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

La disposición antes señalada establece claramente que para privar a una persona o corporación, es necesario que medie un beneficio social, otorgándosele al expropiado en la hipótesis prevista la indemnización correspondiente por los perjuicios que se le cau-

¹² LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ, *Sistema Agrario Constitucional*, edición 1940, págs. 27 y sigs.

sen, misma que puede ser anterior, concomitante o posterior al acto de expropiación.

El párrafo tercero nos da el concepto de propiedad en función social, mismo que no se entiende en favor de un individuo, como anteriormente en las legislaciones del pasado siglo se expresó. Este párrafo proporciona el concepto moderno del Derecho de Propiedad, al que puede imponérsele limitaciones, y en su texto expresa:

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

La Fracción VI establece:

“Los núcleos de población que, de hecho o por derecho, guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola...” Mediante esta disposición se reconoce el derecho de propiedad de los núcleos de población y corporaciones indígenas que en la anterior Constitución de 1857 les fue negado; el párrafo 2º de la Fracción en mención determina que las leyes de la Federación y de los estados, señalarán los casos en que por causa de utilidad pública deba ocuparse la propiedad privada, y señala el procedimiento a seguir para el caso

de expropiación, así como para determinar el monto de la indemnización por la cosa expropiada.

La Fracción VII establece:

“Los núcleos de población que, de hecho o por derecho, guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.” La Fracción señalada otorga capacidad jurídica a los núcleos de población, capacidad que en la Carta fundamental de 57 se les había negado.

El párrafo 2º de esta Fracción dispone que las controversias que llegaren a suscitarse entre dos o más núcleos de población por cuestiones de límites serán de competencia y jurisdicción federal, cuando ellos se inconformen con la resolución presidencial que se proponga.

La Fracción VIII señala los casos de nulidad por cuanto a las enajenaciones, concesiones, diligencias de apeo y deslinde practicados en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 al disponer:

“Se declaran nulas:

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

”b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1º de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los tejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

”c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo

a que se refiere la Fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

“Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley del 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.”

La Fracción IX establece otro caso de nulidad, cuando por error o vicio se hubiere hecho una división o reparto con apariencia de legítimo entre los vecinos de algún núcleo de población, siempre que así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que se encuentren en posesión de una cuarta parte de los terrenos de la división, o siempre que una cuarta parte de los mismos vecinos posean las tres cuartas partes de dichos terrenos.

La Fracción X nos habla de los casos de dotación a núcleos de población, al establecer:

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

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas en terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la Fracción XV de este Artículo.

La fracción XI establece las autoridades agrarias, las que en síntesis son:

El Presidente de la República.

El Jefe del Departamento Agrario.

Los gobernadores de los estados.

Los comités particulares ejecutivos.

Las comisiones agrarias mixtas.

Los comisariados ejidales.

Las citadas autoridades administrativas son las que por imperio de la ley deben realizar la reforma agraria, y corresponden a las creadas por la Ley de 6 de enero de 1915, aclarando que en el Artículo 27 Constitucional, Fracción arriba citada, se ha cambiado el nombre de algunas autoridades; así la Comisión Nacional Agraria equivale al Departamento Agrario y Cuerpo Consultivo; las comisiones locales agrarias a las comisiones mixtas. Respecto a las demás autoridades ya tenían existencia en leyes anteriores.

Las fracciones XII y XIII contienen los procedimientos agrarios sobre solicitudes de restitución o dotación de tierras, reglamentándose en particular dichos procedimientos por el Código Agrario de 1942, que a su vez contiene el procedimiento relativo a la ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población.

Atinadamente el doctor Lucio Mendieta y Núñez opina que no deben contenerse normas de procedimiento inmersas en normas constitucionales, pues aquéllas requieren ser modificadas con frecuencia para adaptarse a las necesidades de la práctica, siendo mayormente difícil modificar preceptos constitucionales, pues para ello se requiere un complicado proceso que sobre el particular señala el Artículo 135 de nuestra Carta Fundamental.

La Fracción XIV establece los casos en que es posible acudir al juicio de garantías por el propietario afectado con resoluciones dotatorias restitutorias, siempre que se les haya expedido certificado de inafectabilidad.

La Fracción XV establece los casos de responsabilidad en que

incurren las autoridades agrarias que violen a la Constitución por afectaciones a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.

En esta Fracción se señala la extensión máxima que puede tener la pequeña propiedad agrícola, atendiendo a la calidad de las tierras: 100 hectáreas de riego o humedad, 200 de temporal, 400 de agostadero de buena calidad y 800 de monte o agostadero en terrenos áridos; pero en ella no se define el concepto de pequeña propiedad, aun cuando se fija un límite máximo de extensión a la misma.

Los equivalentes por calidad de tierras se computan de la siguiente manera: 1 hectárea de riego, por 2 de temporal, por 4 de agostadero de buena calidad y por 8 de monte o de agostadero en terrenos áridos. Estas equivalencias son aplicables para tomar en cuenta la unidad de dotación que debe corresponder en el ejido a un sujeto beneficiado con la resolución presidencial.

Señala también las extensiones máximas que pueden tener las tierras destinadas al cultivo de algodón, en caso de que reciban riego de avenida fluvial o por bombeo (150 hectáreas). 300 hectáreas a las tierras destinadas al cultivo de la vid, caña, café, henequén, hule, cocotero, quina, vainilla, cacao, plátano o árboles frutales. Para la pequeña propiedad ganadera señala que la extensión sea suficiente para sostener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, para lo que se debe tomar en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos.

En los casos en que en alguna pequeña propiedad se haya mejorado la calidad de la tierra mediante el esfuerzo que realice su propietario y que ésta, en principio de su extensión, se hubiere ajustado al equivalente señalado en esta Fracción tomando en cuenta la calidad de los terrenos, no podrá ser afectada posteriormente si con dicha mejoría rebasase el límite máximo señalado para aquellas tierras de riego o humedad.

La Fracción XVI dispone:

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

La Fracción XVII preceptúa:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar al cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

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

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

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

Del estudio de la norma constitucional que con antelación se menciona encontramos el reconocimiento por parte del Estado al Derecho de propiedad, y particularmente a tres tipos de propiedad agraria: pequeña propiedad agrícola en explotación, propiedad ejidal y la propiedad comunal; en cuanto al latifundio podemos decir que el tenedor del mismo no realiza por el hecho de poseerlo un delito que merezca la aplicación de alguna pena, pero en cambio sí puede asegurarse que se encuentra proscrito por nuestra Carta Fundamental, aclarando que la posesión de una extensión mayor que la señalada, mientras no sea afectada por resolución presidencial, es legal.

CAPÍTULO II

EL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917

a) Antecedentes y evolución del Derecho de Propiedad:
a) En el Derecho Romano. b) En el antiguo Derecho Español. c) En el Derecho Francés. d) Epoca precortesiana. e) Epoca colonial. f) Epoca independiente. g) Legislación Civil Mexicana: 1. Código Civil de 1870. 2. Código Civil de 1884. 3. Código Civil de 1928. — *b) Concepto de Propiedad sustentado por el Constituyente de Querétaro.* — *c) Concepto de nación. Doctrinas: a) Francesa. b) Alemana. c) Mexicana.* — *d) Interpretación del primer párrafo del Artículo 27 Constitucional.*

a) Antecedentes y evolución del Derecho de Propiedad

El derecho de propiedad es el derecho real por excelencia y se le define como la facultad de usar, disfrutar y disponer de la cosa con las modalidades y limitaciones que establecen las leyes, siendo ese Derecho oponible a terceros.

Pero no siempre se ha tenido el concepto que anteriormente se apunta, sino que en la antigüedad ese derecho podía ejercitarse hasta el grado de destruir la cosa en perjuicio de la sociedad.

a) En el Derecho Romano.

La propiedad en Roma no fue siempre de carácter individual, pues sus antecedentes los encuentra en la propiedad comunal de la tribu, después en la copropiedad familiar, transformándose ésta con el desarrollo de la civilización en propiedad individual.

En el antiguo Derecho Romano se consideró al Derecho de pro-

piedad, exclusivo, absoluto y perpetuo. No se dio una definición del concepto de propiedad, pero los juristas romanos estudiaron los beneficios que procuraban, y cuyas características lo integraban el *Jus Utendi*, el *Jus Fruendi* y el *Jus Abutendi*. De esta manera el propietario podía usar, disfrutar y disponer de la cosa.

Por el objeto de este estudio, sólo he de ocuparme de los derechos reales, particularmente al de propiedad.

La propiedad en Roma, estuvo regulada por el Derecho Civil, de tal manera que podría distinguirse plenamente la calidad del propietario. El derecho de propiedad sufrió una división al clasificarse los derechos reales en: derechos reales civiles y derechos reales pretorianos. Los primeros correspondían a los reglamentados por alguna de las cinco fuentes del Derecho Civil: Ley, Constituciones Imperiales, Senado Consulto, Plebiscitos, y las Respuestas de los Prudentes.

El Derecho Real Civil más importante, lo constituía la propiedad quiritaria o *dominium ex jure quiritium*.

Los derechos reales pretorianos eran sancionados por el Pretor, denominándose a ese tipo de propiedad como pretoriana, bonitaria o *in bonis habere*.

La propiedad quiritaria correspondía a los ciudadanos romanos, la regulaba el Derecho Civil, e integraba el grupo de las cosas —*res mancipii*— más valiosas, sujetas a apropiación. El modo de adquirirlas se efectuaba por medio de las siguientes instituciones: *Mancipatio* e *In Jure Cessio*. La primera operaba como formalidad solemne, entre adquirente y enajenante, ante la presencia de cinco testigos púberes, ciudadanos romanos, debiendo observarse la fórmula de la balanza y el cobre (*libripens*). La segunda se efectuaba mediante el abandono de la cosa que hacía el enajenante en forma ficta en favor del adquirente en presencia de un magistrado.

La propiedad: bonitaria, provincial y la de los peregrinos, era distinta de la quiritaria, pues aquéllas constituían una forma imperfecta de propiedad, por no pertenecer a los quirites o ciudadanos romanos, así como tampoco se encontraba reglada por el Derecho Civil. Este tipo de propiedad se encontraba sancionada por el Pre-

tor, se transmitía a terceros en forma distinta a las cosas (*res mancipii*).

La venta de una cosa *mancipii*, hecha en forma distinta de la *mancipatio* o de la *in jure cessio*, traía como consecuencia que el vendedor siguiera conservando el dominio sobre la cosa vendida, pudiendo éste volverla a su acervo patrimonial mediante el ejercicio de la acción reivindicatoria, situación que dio origen a abusos, por lo que el Pretor Publicio creó la Acción Publiciana, como medida proteccionista en favor del comprador. Los alcances de la acción mencionada surtían como reconocimiento por parte del Estado de haberse cumplido el término de la usucapión.

En época posterior y con la evolución constante de las instituciones jurídicas de Roma, la propiedad pretoriana llegó a considerarse como quiritaria, cuando se le hubiese adquirido por usucapión. El término fijado por la institución antes mencionada era: un año para los bienes muebles y dos años para los inmuebles. No es sino hasta el Imperio de Justiniano cuando desaparece la propiedad pretoriana.

Los fundos itálicos se encontraban situados en la península italiana, podían ser reducidos a propiedad particular, y se les consideraba como *res mancipii* aparte de que los mismos se encontraban exentos del pago del impuesto.

Los fundos provinciales pertenecían al Estado y se encontraban fuera de Italia; podían ser poseídos por particulares siempre que recabaran la autorización correspondiente y pagaran el impuesto que se les fijara. Estos fundos eran considerados como *res nec mancipii* o no susceptibles de apropiación.

Más tarde y bajo el Imperio de Diocleciano, fue extendido el pago del impuesto a los fundos itálicos. Posteriormente, Justiniano concedió el derecho de apropiación a los poseedores de los fundos provinciales.

Al extender Roma sus dominios a través de sus campañas bélicas, las tierras conquistadas pasaron a ser propiedad del Estado —*ager publicus*— quien podía darlas en arrendamiento a los parti-

culares mediante el pago de un impuesto llamado Censo; estas tierras eran susceptibles de ser transmitidas por herencia, sin que ello implicara el desprendimiento del dominio por parte del Estado, pues integraban el grupo de las *res nec mancipii* o cosas no sujetas a apropiación; más tarde pasaron a formar parte del *ager privatus*, por cuanto a que los particulares llegaron a tener el derecho de propiedad sobre de ellas, con la limitación de no enajenarlas.

Las tierras cultivadas que no pertenecían al Estado integraban el *ager privatus*, eran tierras que se encontraban deslindadas o medidas, generalmente colindantes a propiedades de otros ciudadanos. La protección a la propiedad rústica se encontraba en numerosas disposiciones, de tal manera que si alguno llegaba a invadir otra propiedad con mala fe podía serle impuesta la pena de muerte. Otras limitaciones que tenía el derecho de propiedad consistían en la prohibición de cultivar o edificar hasta la línea divisoria de los fundos, así como cambiar el curso de las aguas en perjuicio de tercero.

Las transformaciones del derecho de propiedad en Roma tienen su fundamento en el aspecto civil y político. A este respecto nos dice el maestro Rafael Rojina Villegas:

“En el Derecho Romano, además de estas tres características de Derecho absoluto, exclusivo y perpetuo, se fijaron los tres elementos clásicos, *jus utendi*, *jus fruendi* y *jus abutendi* que ya hemos explicado.

Al lado de este concepto romano del dominio, propia para los ciudadanos romanos y con relación a cierta clase de bienes, sobre todo inmuebles, por cuanto que sólo podía recaer sobre los fundos itálicos, se elabora en el derecho pretoriano un concepto de propiedad parecido al dominio, pero que tuvo por objeto ciertas cosas, cuando no era posible adquirir el dominio, concediéndose a los extranjeros.

En materia de bienes inmuebles se refirió esto a los fundos provinciales, en los que no se concedía el dominio, sino un derecho semejante a él, que posteriormente, en la época de Justiniano, se denomina como simple derecho de propiedad o propiedad pretoriana.

También esta forma de propiedad pretoriana se concede en aquellos casos en que por la naturaleza de la cosa no se ha adquirido el dominio romano, porque no se empleó alguno de los medios o formas aptas para transmitirlo. Por ejemplo, tratándose de las cosas *mancipii* para transmitir el dominio romano se requería en los primeros tiempos, y después en el derecho clásico, recurrir a la *mancipatio* o a la *in jure cessio*. Si sólo había una *traditio*, ésta no transmitía el dominio, aunque sí la posesión y una forma que después el pretor organiza con caracteres semejantes al dominio y que se denomina simplemente propiedad.

Así, para estos bienes respecto de los cuales no se había transmitido el dominio, porque no se había recurrido a la forma apta sino simplemente a la *traditio*, el pretor establece una forma distinta de propiedad, que puede convertirse en dominio mediante la prescripción. Esta posesión pretoriana tenía la ventaja, pues, de convertirse en dominio romano mediante la usucapión.

En Derecho Romano, por tanto, hasta antes de Justiniano, advertimos que la institución de la propiedad tiene un aspecto tanto civil como político, y presenta una desigualdad, en la que predominan razones de orden político para organizar el dominio y para establecer formas semejantes al mismo.

Como en el derecho pretoriano poco a poco se va atribuyendo a la propiedad las características del dominio, en las Institutas de Justiniano se explica que propiamente esas diferencias se han venido enseñando más bien por recuerdo a la tradición, pero no porque tengan un valor práctico, y por esta razón Justiniano decide suprimir esas diferencias y establece un concepto único de propiedad para ciudadanos y extranjeros. Por esto, a partir de Justiniano tanto la *mancipatio* como la *in jure cessio* y la *traditio*, transmiten la propiedad, el dominio, con relación a toda clase de bienes.

No obstante que en el derecho de Justiniano se logra suprimir las diferencias de carácter político en el concepto de propiedad, y que se da un concepto único del dominio, comienzan, a partir de la época feudal, por la organización especialísima del Estado feudal,

a marcarse nuevas diferencias de carácter político, pero en sentido inverso y con una trascendencia de mayor alcance.

En el Estado feudal la propiedad o dominio otorgan el imperio. Todo este Estado descansa en este principio: los señores feudales por razón del dominio que tienen sobre ciertas tierras, no sólo tienen el derecho de propiedad en el sentido civil, para usar, disfrutar y disponer de los bienes, sino que también tienen un imperio o derecho de soberanía para mandar sobre los vasallos que se establezcan en aquellos feudos. El señor feudal se convierte así en un órgano del Estado.

Aquí el imperio se ha derivado del dominio. En cambio, en el Derecho Romano se distingue con toda claridad el imperio del dominio. Nunca el dominio o derecho de propiedad pudo conceder al propietario un imperio sobre determinadas personas o territorios.”¹³

El concepto *Dominum*, desconocido en la época de Cicerón, aparece por primera vez al final de la República, y denota poder total, legal sobre una cosa corpórea, del propietario *Dominus*. Pero como ha quedado expuesto en páginas anteriores, existían límites a la propiedad privada que obedecían a razones de orden público o sea el interés de la comunidad.

En el Derecho Romano no encontramos las menciones de dominio público, ni dominio privado, pero sí algunas figuras que han servido de base para las instituciones jurídicas modernas.

b) En el antiguo Derecho Español.

En la península ibérica la tenencia de la tierra no fue siempre en forma individual, sino como en el desarrollo sociológico de toda nación en principio la tierra perteneció a la tribu explotándose ésta en forma colectiva, más tarde evolucionó a la copropiedad familiar bajo la influencia de la dominación visigoda y posteriormente con la influencia romana evolucionó al carácter individual de la propie-

¹³ Doctor RAFAEL ROJINA VILLEGAS, *Derecho Civil, bienes, derechos reales y posesión*, págs. 96 y sigs.

dad, mas esto no quiere decir que haya privado el concepto antes señalado, pues como es sabido España vivió la etapa feudal que arranca desde la Edad Media hasta el Siglo XVIII y principios del XIX.

Julio César escribió en sus libros —*De Bello Gallico*, VI, 22— que al conquistar España, la tierra fue dividida entre godos y romanos en la siguiente proporción: dos terceras partes a los primeros y una tercera parte a los hispano-romanos. Los montes y los bosques eran explotados en común, sin que hubieran sido objeto de la división señalada. Escribe además que la tenencia de la tierra, bajo la dominación goda, fue en forma comunal ya que ellos no conocían el concepto individual de propiedad que se tenía en Roma; observó que los germanos no poseían una porción delimitada de tierra, sino que cada año la extensión susceptible de cultivo era lotificada, asignándose un lote para cada familia, y transcurrido ese tiempo el grupo familiar pasaba a otro sitio.

Castan Tobeñas, señala que el antecedente del feudalismo en España, lo fue la organización territorial visigoda, y que en la época de la reconquista se acentuó el carácter familiar de la tenencia de la tierra, originando con ello a la institución conocida como mayorazgo, consistente en la sucesión universal en favor del hijo primogénito.

El mayorazgo produjo los siguientes efectos: sustracción de la propiedad a la libre circulación, al convertir en patrimonio inalienable los bienes recibidos por herencia; amortización de bienes; acumulación de grandes extensiones territoriales en unas cuantas manos. Esta institución tuvo lugar en los siglos XVI y XVII; fue protegida por el Fuero Real y tuvo como fin conservar la unidad familiar y la fuerza de la estirpe.

El desarrollo de la etapa feudal en España, fue propiciado por sus monarcas, ya que ellos acostumbraban a premiar a la alta nobleza por la colaboración que ésta les prestaba, con las tierras objeto de las conquistas. Les fue concedido a los señores el derecho de potestad plena sobre los habitantes de las tierras que les habían sido donadas, delegando en esta forma los reyes función soberana, con lo

que vino a dar ese tipo de propiedad "Señorío" un concepto político al igual que se produjo en Roma. El rey Alfonso X *el Sabio*, en sus leyes de Partida señala en la IV los presupuestos de la capacidad jurídica para dar y recibir feudos, sobre facultades y atribuciones de los señores feudales, de la transmisión de feudos por herencia, de la reversión de los feudos a la corona, de la organización jurídica en esas posesiones. Esta partida define el concepto del Señor, diciendo que es aquel que tiene poder y mando sobre todos aquellos que viven en sus tierras.

Los Reyes Católicos al consolidar la monarquía le restaron, a través de algunos decretos y órdenes reales, atribuciones a los señores feudales.

Quiero aclarar que el señorío es una institución típicamente española a la vez análoga al feudo. Las leyes de Señoríos proscribieron esta forma de propiedad que consecuentemente puso fin a la potestad soberana que detentaban sobre los habitantes de un feudo.

c) En el Derecho Francés.

Francia en la antigüedad fue provincia del Imperio Romano cuando Julio César conquistó las Galias; en consecuencia, el concepto de propiedad fue individualista por haber sido beneficiaria de las instituciones jurídicas de Roma; cabe advertir que antes de ser conquistada, la propiedad rústica se explotaba en forma colectiva por pertenecer a la tribu.

El maestro Rafael Rojina Villegas en su libro *Derecho Civil, bienes, derechos reales y posesión*, nos dice: "Desde Justiniano hasta el código de Napoleón. No obstante que en el derecho de Justiniano se logra suprimir las diferencias de carácter político en el concepto de propiedad, y que se da un concepto único del dominio, comienzan, a partir de la época feudal, por la organización especialísima del Estado feudal, a marcarse nuevas diferencias de carácter político, pero en sentido inverso y con una trascendencia de mayor alcance. En el Estado feudal la propiedad o dominio otorgan el imperio. Todo este Estado descansa en este principio: los señores feudales por razón del dominio que tienen sobre ciertas tierras, no sólo

tienen el derecho de propiedad en el sentido civil, para usar, disfrutar y disponer de los bienes, sino que también tienen un imperio o derecho de soberanía para mandar sobre los vasallos que se establezcan en aquellos feudos. El señor feudal se convierte así en un órgano del Estado. Aquí el imperio se ha derivado del dominio. En cambio, en el Derecho Romano se distingue con toda claridad el imperio del dominio. Nunca el dominio o derecho de propiedad pudo conceder al propietario un imperio sobre determinadas personas o territorios.

En el derecho feudal, al organizarse en esta forma el Estado, derivando el imperio del dominio, se establecen, como es evidente, privilegios derivados de la propiedad. Es decir, la propiedad no es sólo una institución de derecho civil, que otorgue una facultad con respecto a cosas dentro de los elementos clásicos de usar, disfrutar y disponer, sino que es ya un fundamento para la organización del Estado, para la atribución de poder, para el reconocimiento de la soberanía, para la organización de la competencia y jurisdicción que se establecen entre los distintos feudos, etc. Este concepto de propiedad de la época feudal llega hasta la Revolución Francesa, con todo aquel conjunto de privilegios. Esta tiende a dar al derecho de propiedad el significado y el aspecto civil que le corresponde, desvinculándolo de toda influencia política. De esta manera viene nuevamente a establecerse que la propiedad no otorga imperio, soberanía o poder; que no concede privilegios, sino que simplemente es un derecho real de carácter privado para usar y disponer de una cosa, que es un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo, como lo caracterizó el Derecho Romano.

Se reconoce en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que la propiedad es un derecho natural que el hombre trae consigo al nacer, derecho que el Estado sólo puede reconocer, pero no crear, porque es anterior al Estado y al derecho objetivo; que toda sociedad tiene por objeto amparar y reconocer los derechos naturales del hombre, que son principalmente la libertad y la propiedad; que el derecho de propiedad es absoluto e inviolable y con estos fundamentos de carácter filosófico que se expresan en la

Declaración de los Derechos del Hombre, el Código de Napoleón elabora un nuevo concepto de propiedad muy semejante al romano en cuanto a su aspecto jurídico, en cuanto a su organización legal; pero con un fundamento filosófico que no le dio el Derecho Romano. Tanto en el Derecho Romano como a partir de la Revolución Francesa, priva un concepto individualista: proteger el derecho de propiedad en favor del individuo, para sus intereses personales. Este concepto individualista tiene como base la tesis de que el derecho de propiedad es un derecho natural, innato, subjetivo, anterior al derecho objetivo, que el Estado y la ley sólo pueden reconocer y amparar, pero no crear, y, por consiguiente, que no pueden desconocer o restringir.

En el Código de Napoleón, tomando en cuenta este fundamento filosófico, se declara que el derecho de propiedad es absoluto para usar y disponer de una cosa. En otro artículo dice que es inviolable. Se reconocen así los tres elementos clásicos: *jus utendi*, *jus fruendi* y *jus abutendi*, y principalmente se hace hincapié en que la propiedad es un derecho absoluto. El Código de Napoleón y la Declaración de los Derechos del Hombre tienen una influencia en las legislaciones europeas, y después en las latinoamericanas, de manera que los códigos que se promulgan en el Siglo XIX toman como tipo este concepto napoleónico de la propiedad, que en el fondo es un concepto romano, si se prescinde de su fundamentación filosófica.”¹⁴

El Código de Napoleón de 1804, define al derecho de Propiedad en su Artículo 544, al establecer que es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos.

El Artículo 545 del ordenamiento en mención establece que sólo puede privarse a una persona de su propiedad, por causa de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización.

A pesar de las definiciones de los artículos precedentes, el legislador de la época de Napoleón dejó abierta la puerta para impo-

¹⁴ Doctor RAFAEL ROJINA VILLEGAS, obra citada, págs. 96 y sigs.

ner limitaciones o modalidades al derecho de propiedad, por virtud de leyes o reglamentos que prohíban el mal uso de ellas.

El concepto individualista del derecho de propiedad sustentado por el Código de Napoleón, se reflejó en las legislaciones de los países latinos, pero evolucionó dicho concepto por el de propiedad en función social, del cual me ocuparé en capítulo separado.

d) Epoca precortesiana.

“Cuando llegaron los conquistadores españoles, las diferentes tribus que poblaron lo que más tarde se denominó la Nueva España, ésta, se encontraba en diferentes estadios culturales, pero las que más sobresalían por tener un grado mayor de evolución social, eran las que formaban la Triple Alianza, integrada por los reinos de los aztecas, texocanos y de Tlacopan; esta alianza tenía un doble aspecto, defensivo y ofensivo, motivo por el cual mantuvieron su independencia al estar rodeados de tribus hostiles, a pesar de esa extendieron sus dominios influyendo intensamente sobre la organización social de las tribus conquistadas.

Estos pueblos integrantes de la Triple Alianza se encontraban asentados en la meseta de Anáhuac, tierras en su mayoría muy propicias al cultivo de los cereales, por lo que tenían mayor noción sobre la propiedad territorial, muy diferente a la noción que tenían en esa época los pueblos europeos. Estas tribus en virtud de su organización politicosocial estaba basada en una oligarquía en sus orígenes para finalizar en una monarquía absoluta, el rey era la autoridad suprema y en esta forma podía disponer a su libre arbitrio de las tierras que pertenecieran a su reino pudiendo abusar de ellas en la forma que le pareciera, pero esto no significa que el derecho de disponer del monarca, se fincara en los elementos constitutivos de la propiedad, seguía el concepto romano, que tenían de esta institución, sino que simplemente por el hecho de la posesión adquirida al través de la Conquista.

Como el rey era el propietario de todas las tierras conquistadas, éste las repartía entre las diferentes castas sociales que imperaban en aquella época, como eran: los guerreros, nobles, sacerdotes;

además el rey también disponía que los pueblos tuviesen tierras de uso común, que en parte eran destinadas para que con el producto de ellas se sufragasen los gastos públicos y pago de los tributos. Existían también tierras pertenecientes a los barrios, las cuales se fraccionaban en parcelas para cada una de las familias que habitaban en dichas tierras.

Todas las divisiones que fijaba el rey al distribuir las tierras conquistadas, tenían su denominación de acuerdo con el uso al cual estaban destinadas; *tlatocalli*, tierras exclusivamente del rey; *pillali*, tierras de los nobles; *teotalpan*, tierras destinadas al culto de los dioses; *milchimalli*, tierras para la guerra; *calpullalli*, tierras de los barrios y, por último, el *atepetlalli*, tierras de los pueblos.

A fin de poder dar una idea firme sobre los antecedentes históricos del ejido, los más inmediatos los tenemos en las dos últimas divisiones que en el párrafo anterior se citan, pues las tierras de los barrios que se habían formado desde la llegada de las tribus; éstas se componían de pequeños grupos emparentados, sujetos a una geriatría, la tribu al ocupar el territorio elegido como residencia definitiva, la prole descendiente de una misma rama, se agrupaban en pequeñas secciones de tierras sobre las que edificaban sus hogares y también se apropiaban las tierras necesarias para su subsistencia. A estas secciones pequeñas de tierras o barrios se les dio el nombre de *chinancalli* o *calpulli*, que como menciona Alonso de Zurita (2.— Breve y sumaria relación. En *Nueva colección de documentos para la Historia de México*, 1891, pág. 106) significa: barrio de gente conocida o linaje antiguo y a las tierras que le pertenecían a cada barrio *calpullalli*, que significa tierra del *calpulli*. Los reyes, notando que existía una fuerte unión entre los interantes de cada *calpulli*, y para evitarse un posible levantamiento, optaron por ordenar que de cada pueblo saliera cierto número de personas y se fuesen a vivir a otros pueblos de distinta familia, de los que a su vez salía igual número de pobladores a ocupar las tierras y hogares abandonados por aquellos que acataban la real orden; ahora bien, a cada familia del barrio se le asignaba una parcela para que la explotara.

Se exigía como requisito para disfrutar las tierras del *calpulli* o barrio: 1º Cultivar la tierra sin interrupción y 2º No dejar de cultivarlas durante tres años consecutivos. Como estas tierras pertenecían al barrio, si alguna familia perdía el derecho a su parcela por abandonar el *calpulli* o por no haberlas cultivado en el lapso antes mencionado, el *calpulli* conservaba estas tierras, las que posteriormente eran adjudicadas a nuevas familias que se formaban o bien que llegaban a radicarse a dicho barrio; como consecuencia de esto los integrantes de cada *calpulli* ya no llegaron a ser del mismo linaje.

Además, de las tierras pertenecientes al *calpulli*, divididas éstas en parcelas pertenecientes a las familias usufructuarias, existía otra clase de tierra. Común a todos los habitantes del pueblo o ciudad, dichas tierras carecían de cercas y su goce era de carácter general. Una parte de ellas se destinaba para sufragar los gastos públicos del pueblo y al pago de tributo, estas tierras eran cultivadas por todos los integrantes de cada comunidad de indios en determinadas horas del día; las tierras en mención se denominaban *atlepetlalli*, que como veremos posteriormente se asemeja mucho a los ejidos y propios de la época colonial, y que ya en nuestro país actualmente tiene una concepción muy diferente.”¹⁶

e) Época colonial.

La forma en que se organizó la propiedad territorial por la Corona española, al ser conquistada la Nueva España, fue de la siguiente manera: propiedad individual y propiedad comunal. La primera se constituyó por medio de las mercedes reales, encomiendas, vinculaciones, mayorazgos y propiedad de la Iglesia. La segunda se componía de los ejidos, fundo legal, tierras de común repartimiento y los propios.

Mercedes reales. Los repartos de tierras que se hicieron a los conquistadores, atendiendo a su grado militar, en pago a su servicio y para que tuvieran validez fue necesario que se confirmaran por medio de las mercedes reales. Y es así como las tierras repartidas

¹⁶ Doctor LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ, *El problema agrario de México*, págs. 3 y sigs.

eran sujetas de apropiación particular; así a un soldado de infantería se le otorgaba una peonía cuya extensión eran 50 pies de ancho y 100 de largo, 100 fanegas de tierra de labor, de trigo o de cebada, y 10 de maíz; estas medidas quedaron precisadas en la Recopilación de Indias en una extensión de 208,158 varas.

Caballería es la extensión que se le concedía a un soldado correspondiente a dicha arma estimada en 42 hectáreas 79 áreas y 53 centiáreas.

A los conquistadores que se distinguieron les fueron otorgadas extensiones mucho mayores, como a Hernán Cortés, a quien al concedérsele el título de Marqués del Valle de Oaxaca le fueron adjudicadas 22 villas y 23,000 vasallos, así como las tierras de la Tlaxpana y los peñones de Xico y Tepetpu/co.

Encomiendas. Estas instituciones tienen su origen en la bula de Alejandro VI, por virtud de la cual se encomendaba a los monarcas españoles convertir a la religión católica a los habitantes de las tierras conquistadas; en realidad ella constituyó una forma de esclavitud, puesto que a los indígenas se les utilizó para los trabajos de la agricultura y de la minería sin que hubieran tenido forma de libertad. Las encomiendas fueron prohibidas, por Real Cédula de 26 de junio de 1523, sin que se le hubiere hecho el menor caso; pero posteriormente fueron reglamentadas a fin de que la explotación de que eran objeto los núcleos de población indígena fuera menos inhumano; así fray Bartolomé de las Casas intervino ante los monarcas españoles haciéndoles de su conocimiento la situación que vivían los naturales de la Nueva España. No es sino hasta el año de 1570 cuando en forma definitiva quedó abolida esta institución, con excepción de las concedidas al Marqués del Valle de Oaxaca.

Otra forma de tenencia de la tierra la constituyeron los mayrazgos y vinculaciones, a los cuales me referí en forma específica en capítulo precedente. Esta institución es de origen netamente español y se asemejó al feudo de la Edad Media. Consistía en la transmisión por herencia, a título universal, al hijo primogénito a fin de guardar la unidad de la familia y la fuerza de la estirpe. Hemos

dicho que los efectos producidos por esa institución fueron la sustracción a la libre circulación de la propiedad y la gran concentración de tierra en unas cuantas manos.

La propiedad de la Iglesia en la Nueva España llegó a tener un alto índice de concentración, ya que ella adquiría a través de compraventas, donaciones, etc., a pesar de Cédulas Reales que textualmente le prohibieron adquirir tierras en la Nueva España.

La propiedad comunal se integraba por: el ejido, fundo legal, tierras de común repartimiento y los propios.

Ejido, según Escriche, es la tierra que se encuentra a la salida de un pueblo, que no se planta ni se siembra y que es común a todos los vecinos, destinada generalmente al pastoreo del ganado de los naturales a modo de que no se revolviera con los de los españoles. Su extensión era una legua de largo.

Fundo legal. Eran las tierars en las que construían las casas pertenecientes a un pueblo; tienen su origen en la ordenanza del 26 de mayo de 1567 del Marqués de Falces, virrey de la Nueva España. La extensión del fundo legal primeramente fue de 500 varas a los cuatro vientos, tomando como punto de referencia la iglesia del pueblo; posteriormente se aumentó a 600 varas que debían ser contadas desde los últimos linderos de los caseríos del pueblo. Fue Fernando VI quien, por Real Cédula, ordenó que la medida tuviera como referencia el atrio de la iglesia, Cédula que tuvo lugar por los conflictos suscitados entre los naturales y los españoles, pues estos últimos decían que los indios construían sus casas a gran distancia de las demás e invadían las tierras que les habían sido concedidas por la Corona.

Tierras de común repartimiento. Estas tierras les fueron otorgadas a los núcleos de población indígena para que las destinaran al cultivo. La forma de concesión se hacía a través de mercedes especiales, pero ese tipo de propiedad tenía limitado el derecho de disposición por cuanto a que no podían enajenarlas, pero sí podían transmitirse por herencia; esta institución es conocida en nuestros días como "Propiedad Comunal".

Los propios. Eran tierras que fueron concedidas a los ayuntamientos, para que por medio del cultivo de las mismas se sufragaran los gastos públicos. Los propios tenían semejanza con el *altepetalli* de los aztecas.

f) Epoca independiente.

La propiedad agraria en la Epoca colonial tuvo una organización jurídica que puede ser considerada como protectora y reguladora de la propiedad rural indígena; sin embargo, su aplicación fue letra muerta para los españoles, en atención a los intereses que sobre ella tenían; trajo como consecuencia lógica el acaparamiento de las tierras, despojando a las comunidades indígenas de las que se les habían otorgado, situación que agravó el problema agrario, siendo una de las principales consecuencias que motivaron el movimiento armado de 1810. En el año de 1799 el abispo Abad y Queipo vislumbró el movimiento de Independencia, dada la situación que imperaba por el profundo desequilibrio económico y social; propuso al Rey que expidiera una ley agraria por medio de la cual deberían repartirse en forma gratuita las tierras realengas entre los naturales, la división gratuita de las comunidades de indios entre los de cada pueblo, la apertura de tierras incultas de los grandes propietarios en favor de los pueblos, pero no fue oído.¹⁶

El 5 de diciembre de 1810, don Miguel Hidalgo y Costilla expidió en el Cuartel General de Guadalajara el Decreto siguiente:

“Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las rentas pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que entregándolas en la caja nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos.”

Don José María Morelos y Pavón, en su proyecto de confisca-

¹⁶ SILVA HERZOC, *El agrarismo mexicano y Reforma Agraria*, pág. 29.

ción de intereses europeos y americanos adictos al Gobierno español, expone:

“Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laborables pasen de dos leguas, cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que pueden asistir con su trabajo e industria, y no que un solo particular tenga muchas tierras...”

La Constitución de Apatzingán de 1814, obra de Morelos, establece en el Artículo 24 “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.”¹⁷

A Hidalgo y a Morelos se les ha considerado como los precursores de la Reforma Agraria.

Al consumarse la independencia en el año de 1821, el nuevo Gobierno trató de resolver el problema agrario, procurando poblar las zonas incultas o deshabitadas, presentándose dos problemas:

1º La defectuosa distribución en el reparto de las tierras.

2º El problema demográfico por el mal acomodamiento de la población.

Don Agustín de Iturbide, el 24 de marzo de 1821 expidió para el efecto referido, la primera disposición de colonización, en la cual se les otorgaba a los soldados que pudieran demostrar que habían servido en el Ejército trigarante, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el lugar que hubieran escogido para vivir.¹⁸

Una verdadera ley de colonización es el Decreto de 4 de enero de 1823, que fue expedido por la Junta Nacional Instituyente, con el objeto de estimular la colonización con extranjeros, dándoles fa-

¹⁷ FELIPE TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México*.

¹⁸ MENDIETA Y NÚÑEZ, *Problema agrario de México*, pág. 79.

cildades para que se establecieran en el país. Lo más importante de este Derecho es la disposición segunda, que constituye un antecedente de la desamortización, y el cual considera el latifundismo como uno de los principales problemas según se expone:

“Debiendo ser el principal objeto de las leyes en todo gobierno libre, aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomará el Gobierno en consideración lo prevenido en esta Ley para procurar que aquellas tierras que se hallen acumuladas en grandes proporciones en una sola persona o corporación y que no puedan cultivarlas, sean repartidas entre otras, indemnizando al propietario su justo precio a juicio de peritos”; sin embargo, dicha disposición no se llegó a aplicar, debido a los intereses que privaban entre los funcionarios de dicho Gobierno.

El Decreto de 14 de octubre de 1823 se refiere a las tierras baldías del istmo de Tehuantepec, en el que se ordenaba se repartieran entre los militares que hubieren prestado servicios a la patria, pensionistas y cesantes; en segundo lugar entre capitalistas nacionales o extranjeros y, en tercero, a las diputaciones provinciales en provecho de los habitantes que carecieran de propiedad.

La ley de colonización de fecha 18 de agosto de 1824, pretendió resolver el latifundismo y la amortización; en ella se ordenaba que se repartieran las tierras baldías entre las personas que quisieran colonizar el territorio, prefiriéndose a los nacionales que hubieren prestado servicios a la patria, y sobre todo a los pueblos vecinos de ellas. Prohibía que una persona tuviera una propiedad de más de una legua cuadrada; asimismo prohibía la enajenación de bienes a manos muertas.

Don Antonio López de Santa Anna, el 16 de febrero de 1854, expidió una ley de colonización, la que tenía por objeto poblar los puntos deshabitados del territorio nacional con colonos extranjeros, nombrándose para tal efecto en forma oficial un agente en Europa que debería promover una corriente de inmigración.

Sin embargo, a pesar de que en las mencionadas leyes de co-

lonización se buscaba un beneficio para el país, no tuvieron el efecto que pretendió dárseles, en atención a las siguientes consideraciones: primero, por el considerable atraso en la cultura por parte del indígena, a más de la carencia de medios de comunicación, situación que provocó el total desconocimiento de su parte. Segundo, que al indio mexicano no le interesa salir del lugar donde ha nacido aun cuando viva y muera en la más completa miseria. Tercero, no trató el Gobierno de trasladar a los lugares que se pretendían colonizar grupos sociológicos enteros. Cuarto, tampoco se pretendía con ello mejorar las condiciones rurales del indígena, el cual no contaba con medios económicos suficientes para garantizar su subsistencia.

El presidente don Ignacio Comonfort, el 25 de junio de 1856 expidió la Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas, propiedad de corporaciones civiles y eclesiásticas; en ella se ordenó la adjudicación de las mismas a los arrendatarios o a los denunciantes; dicha adjudicación se hacía por medio de subastas públicas, fijando como precios a las propiedades del importe de sus rentas consideradas como réditos al 6 por ciento anual y se otorgaba un plazo para que se efectuara, de 6 meses; el inconveniente de esta Ley consistió en que con ella se quería fortalecer la agricultura y transformar la propiedad comunal de los indígenas en propiedad individual, situación contraria a la tradición inveterada de los núcleos de población indígena; dichas circunstancias dieron más algidez al problema agrario, ya que con ella se dio origen al despojo de la mencionada propiedad; además, las personas que realmente pudieron obtener los beneficios de la citada Ley fueron de la clase adinerada, ya que gracias a sus recursos económicos pudieron adquirir las tierras desamortizadas. Los fines fundamentales que persiguió la expedición de esta Ley fueron dos: El primero, movilizar la propiedad raíz, que por encontrarse en manos muertas había sido sustraída a la libre circulación. El segundo obedecía a la política tributaria del Estado, a fin de poder normalizar los impuestos y de esta manera procurar un ingreso estable a las arcas nacionales. Don Melchor Ocampo, refi-

riéndose a las leyes de desamortización, argumentó que para las propiedades de bajo costo, bastaría que en un corto tiempo se hiciese sobre ellas cierto número de enajenaciones para que la alcabala del 5 por ciento absorbiese todo su valor. El Gobierno de aquella época, al darse cuenta de los efectos verdaderamente nocivos que estaba produciendo la Ley de desamortización, pretendió aminorar sus defectos tratando de extender sus beneficios a la clase media, expidiendo para el objeto mencionado la Resolución de 9 de octubre de 1856, y en ella se reconoce el perjuicio ocasionado a las comunidades indígenas, por la Ley de 25 de junio de 1856; en su texto dice:

“Todo terreno cuyo valor no pase de \$ 200.00 conforme a la base de la Ley del 25 de junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tengan como repartimiento, ya pertenezca a los ayuntamientos, o esté de cualquier otro modo sujeto a desamortización, sin que se les cobre alcabala, ni se les obligue a pagar derecho alguno, y sin necesidad tampoco de otorgamiento de escrituras de adjudicación, pues para constituir los dueños o propietarios en toda forma, de lo que se les venda, bastará el título que les dará la autoridad política, en papel marcado con sello de la oficina, protocolizándose en el archivo de la misma los documentos que se expidan.”

Con la anterior disposición se provocó la desmortización de los pueblos de indios y de los bienes de los ayuntamientos. Esta resolución también trajo desastrosas consecuencias, pues personas extrañas a los pueblos comenzaron a apoderarse de las propiedades de los mismos obrando como denunciantes; estas anomalías hicieron que muchos pueblos de indios se sublevaran en diferentes puntos del país. El Gobierno, dándose cuenta del origen de la interpretación que le estaban dando a esta Ley, ordenó entonces que la desamortización se hiciese, en estos casos, reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular en favor de sus respectivos poseedores; por este motivo se fue creando una propiedad privada demasiado pequeña en comparación con la gran propiedad detentada por los reaccionarios de aquella época y, por lo tanto, fue incapaz de satisfacer

las necesidades económicas de sus titulares, y por otro lado volvía a aparecer el latifundio.¹⁹

Las ideas de la Ley que en párrafos precedentes se cita influyeron en el constituyente de 1857, al negarle capacidad jurídica a los núcleos de población indígena para poseer la propiedad de tierras, ocasionando con ello la casi total desaparición de la propiedad comunal, que les había sido concedida en virtud de mercedes reales o donaciones de la Corona de España.

La Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos de 12 de junio de 1859, revirtió a la propiedad de la Nación los bienes de la Iglesia a excepción de los inmuebles destinados al culto. Por otra parte se declara en dicha ley la separación de la Iglesia y del Estado.

g) Legislación Civil Mexicana:

1. Código Civil de 1870. 2. Código Civil de 1884. 3. Código Civil de 1928.

Al referirnos al concepto de propiedad en nuestro Derecho Mexicano, hemos explicado que tiene sus antecedentes en el régimen de los aztecas, posteriormente fue impreso con la Legislación de España durante la época de la Colonia, misma que le dio características propias a pesar de la influencia recibida por las ideas filosóficas de la Revolución Francesa y del Código Napoleónico; así vemos, pues, que aun cuando en el Siglo XIX campeaba el concepto absoluto e individualista de la propiedad, en nuestro Código Civil de 1870 se le define como el derecho de usar y disponer de una cosa con las limitaciones que fija la ley. Esta definición obedece a un concepto de propiedad, en función social del cual empezaron a esbozarse ideas en la Edad Media con el pensamiento social cristiano, y entre sus exponentes podemos citar a San Ambrosio y a Santo Tomás de Aquino.

Decíamos que el Código Civil de 1870 sustenta el concepto de propiedad en función social en contraposición del establecido por la Legislación Napoleónica, toda vez que las limitaciones que pueden

¹⁹ MENDIETA Y NÚÑEZ, *El problema agrario de México*, págs. 97 y sigs.

imponerse al derecho de propiedad sólo lo son aceptables por las exigencias sociales.

El Código Civil de 1884 definió el concepto de propiedad en su Artículo 729 como el "derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes". Su Artículo 730 estableció que "la propiedad es inviolable, no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización". Este Código viene a completar las ideas de propiedad en función social que habían sido señaladas por su predecesor.

El maestro Rafael Rojina Villegas, al hacer análisis de nuestros códigos de 70 y 84, relacionándolos con el Código de Napoleón y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, dice:

"En nuestro Derecho siempre se nota una característica especial digna de llamar la atención: no obstante la influencia del Código de Napoleón y su fama mundial; no obstante que se vino reconociendo en éste como verdad casi axiomática, el carácter absoluto del derecho de propiedad, y que esta característica no sólo se reconoce en el Derecho Romano, sino también en el Código Civil Francés; no obstante esto, nuestro Código de 70 establece una definición por la cual se niega este carácter absoluto al derecho de propiedad, y se dice que la propiedad es el derecho de usar y disponer de una cosa con las limitaciones que fija la ley.

Por esto creemos que puede caracterizarse para nosotros un tercer período que se inicia con los códigos de 70 y 84, que ya no son una reproducción del concepto napoleónico, sino que introducen una modificación esencial a la propiedad adelantándose en forma a las legislaciones del siglo pasado, más si se considera que es en el 70 cuando se limita el concepto legal que dio carácter absoluto del dominio. Esta definición de la propiedad pasa a nuestro Código de 84 en su Artículo 729.

Este concepto sirve en la actualidad para las tesis posteriores que niegan el carácter absoluto al derecho de propiedad y que consideran a la propiedad como una función social, y puede este con-

cepto servir, inclusive, para cualquier forma de Estado que sin desconocer la propiedad venga a restringir en forma mayor o menor el derecho, mediante limitaciones que en cada caso se vayan fijando.

Por otra parte, esta definición de la propiedad viene a desconocer el fundamento filosófico que a partir de la Revolución Francesa y en la Declaración de los Derechos del Hombre se sostiene en Europa. Aquel fundamento filosófico, al considerar al derecho de propiedad como un derecho natural, establece expresamente, y así lo declaran las primeras constituciones francesas, que el Estado o el legislador no pueden desconocer el derecho de propiedad, ni tampoco crearlo, porque es anterior a la sociedad y al Estado.

En nuestro Derecho, al admitirse todo género de limitaciones, propiamente se desconoce ese fundamento filosófico. No indica el Artículo 729, ni posteriormente el capítulo que se dedica a la propiedad, cuáles son esas restricciones que el legislador puede imponer, así que no obstante la definición y su alcance teórico, en la reglamentación de la propiedad no encontramos el conjunto de limitaciones que posteriormente se establecen en la Constitución de 17, en su Artículo 27, y en el Código Civil vigente; pero por lo menos existe el principio para que el legislador pueda establecer toda clase de modalidades o limitaciones. No se llega, como es natural, a permitir que se desconozca o suprima este derecho, pero sí, dentro de las limitaciones, es posible llegar al máximo respetando la disposición del Código Civil.

En artículos posteriores se recuerda el concepto napoleónico, al declarar en el 730 que la propiedad es inviolable y que no puede ser atacada sino por utilidad pública y previa indemnización.

Aquí ya encontramos la posibilidad de restringir la propiedad, que primero se establece por razones individuales, para proteger intereses personales del titular, cuando existen una razón de orden público que pueda llevar no sólo a la modificación, sino inclusive a la extinción total del derecho mediante expropiación.”²⁰

²⁰ Doctor RAFAEL ROJINA VILLEGAS, *Obra citada*, págs. 100 y 101.

Nuestro Código Civil vigente —1928— está influido por las legislaciones civiles italianas, chilena, brasileña en las Concordancias de García Goyena y en el Código Civil Francés. En él se reproducen las ideas del Código de 1884 por lo que hace al concepto de propiedad en función social, ideas que conforme a nuestra Carta Fundamental de 1917 fueron empleadas para regular la propiedad civil.

La exposición de motivos dice en su parte relativa: “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 al 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, tendentes 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.

El criterio que en esta materia siguió la Comisión fue: garantizar al propietario el goce de su propiedad, a condición de que al ejercitar su derecho procure el beneficio social.

Para facilitar el cultivo de la propiedad rústica, que tanto beneficia a la sociedad en un país esencialmente agrícola como el nuestro, se estableció un nuevo caso de expropiación por causa de utilidad pública, ordenándose que el propietario de un predio que sólo con muy costosos trabajos pueda proveerse del agua que necesita para utilizar convenientemente ese predio, tiene derecho de exigir de los dueños de predios vecinos que tenga aguas sobrantes, que le proporcionen la necesaria mediante el pago de una indemnización fijada por peritos.

Consecuentes con la teoría de la propiedad como función so-

cial, se autorizó la aparcería forzosa de los predios mantenidos ociosos por sus dueños.”

El Artículo 16 de nuestro Código Civil vigente, expone: “Los habitantes del Distrito y de los territorios federales tienen obligación de ejercer sus actividades y disponer de sus bienes, en forma que no se perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas.”

En el Artículo antes citado encontramos la obligación jurídica del propietario para disponer de sus bienes en beneficio de la sociedad, concepto que pertenece a la función social de propiedad; por otra parte, el Artículo 830 del citado ordenamiento establece: “el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que exigen las leyes”. Esta definición contiene el reconocimiento, por parte del Estado, del derecho de disposición que tiene el propietario, derecho que se aparta de la concepción individualista y absoluta del Derecho Romano y del Código de Napoleón; apuntábamos con anterioridad que las limitaciones impuestas al ejercicio del derecho de propiedad obedecen a las exigencias de la colectividad; así vemos que el artículo 831 del Código Civil dispone que la propiedad no podrá ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Su Artículo 836 preceptúa que: “la autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun 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.”

En el Artículo 839 y en el Artículo 840 encontramos limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, cuando él implica perjuicio a tercero o sea que previene el abuso del derecho.

Por otra parte, el Artículo 838 limita el ejercicio del derecho de propiedad sobre un predio, por cuanto a que la riqueza del subsuelo no le pertenece. Este Artículo viene a ser corolario del párrafo IV del Artículo 27 de nuestra Constitución vigente.

El maestro Oscar Morineau, al hacer el análisis relativo al de-

recho de propiedad, refiriéndose a las modalidades y a las limitaciones que puede imponer el legislador a este derecho, nos dice: "La diferencia radical existente entre la esencia del derecho y sus modalidades. Estas últimas dependen del interés o fin social o individual protegido por la ley y de la naturaleza de la cosa. Por el contrario, el derecho es el medio construido para realizar dichos fines, con las limitaciones impuestas por la naturaleza de la cosa. Esta diferencia es precisamente la que nos permite encontrar la esencia jurídica del derecho real y de la propiedad, ya que el instrumento es el mismo; se modifican sus modalidades dictadas por el fin perseguido y por la naturaleza de la cosa sobre la cual recae la conducta facultada; pero el instrumento, el derecho, puede ser utilizado para realizar nuevos fines, como se ve claramente en el fideicomiso en que es utilizado para realizar nuevos fines..."²¹

Sería imposible tratar de hacer una enumeración de las limitaciones al derecho de propiedad, pues ellas se encuentran en diversos ordenamientos jurídicos tales como: Constitución Política, Ley Federal del Trabajo, Código Civil, leyes forestales, códigos sanitarios, Legislación sobre Minas y Petróleo, etc.

b) Concepto de Propiedad sustentado por el Constituyente de Querétaro

Al desarrollar el inciso E) del capítulo anterior, dejé expuesto que el Congreso Constituyente de Querétaro, para justificar el derecho de propiedad que tiene la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, sustentó una tesis de carácter absolutista al decir que la propiedad actual deriva de la que se formó durante la Colonia.

La exposición de motivos del proyecto de iniciativa del Artículo 27 Constitucional, que presidió el ingeniero Pastor Rouaix, y en el cual colaboró en su formación el licenciado Andrés Molina

²¹ OSCAR MORINEAU, *El estudio del derecho*, pág. 346.

Enríquez, se dijo que la Nación Mexicana había sucedido como heredera universal en todos sus bienes a la Corona de España; pues en ella se consideró que por virtud de las bulas de Alejandro VI se habían dado en propiedad a los monarcas españoles las tierras que habían sido descubiertas.

A este respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez nos dice:

“Según la tesis que en el Constituyente de Querétaro sirvió de justificante ideológico al Artículo 27, la propiedad actual deriva de la que se formó durante la Colonia. El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad sobre todos esos bienes el carácter de precaria . . . El rey era el dueño, a título privado, de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio . . . 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 las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se detuvo, por los mismos particulares, durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado.

Las palabras transcritas figuraron como exposición de motivos de la iniciativa que acerca del Artículo 27 presentó ante el Constituyente de Querétaro un grupo de diputados, encabezados por el ingeniero Pastor Rouaix, y ellas sirvieron de fundamento al primer párrafo del Artículo, que resultó aprobado con la sola supresión del vocablo que se señala: «La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio (suprimido ‘directo’) de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.»

De fijo no estuvo afortunada la iniciativa al invocar un antecedente del absolutismo para la adopción de una tesis revolucionaria. Pero es lo cierto que en su dictamen acerca de la iniciativa la Comisión encontró «acceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor diputado Rouaix» y, sobre todo, el Constituyente aprobó el primer párrafo del precepto, que, aunque se le desli-gue del antecedente colonial, recoge el principio de la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas. Entendemos, en consecuencia, que el Constituyente se afilió a la tendencia que considera al derecho del Estado sobre el territorio nacional como un derecho real de naturaleza pública.

El principio no quedó en la mera declaración del párrafo primero, sino que inmediatamente después se hizo aplicación del mismo en dos casos principales: al sustraer de la propiedad privada, para incorporarlos al dominio directo de la Nación, ciertos bienes, especialmente sustancias del subsuelo, y al autorizar la imposición de modalidades a la propiedad privada.

La primera aplicación del principio sólo el órgano constituyente pudo entonces, y podrá en lo sucesivo, llevarla al cabo, porque no importa una simple limitación de la garantía a la propiedad que todavía consagra el Artículo 27, sino que implica su abolición cuantas veces se incorpora al dominio directo de la Nación una clase de bienes que hasta entonces figuraban en el patrimonio de los particulares; como se ve, puesto en manos del órgano constituyente, el principio tiene un alcance ilimitado. No así las modalidades a la propiedad privada, que, aunque también son consecuencia del mismo principio, su ejercicio por parte de los poderes constituidos no podrá constitucionalmente hacer nugatoria la garantía individual de la propiedad.

Así, pues, no parece que nuestra Constitución actual, a diferencia de las del Siglo pasado, siga acogiendo el concepto clásico del dominio eminente del Estado, sino que consagra en favor de éste un dominio más concreto y real, un dominio que puede des-plazar a la propiedad privada, convirtiendo en dominiales los bienes

de los particulares, no por vía de expropiación, sino en vía de regreso al propietario originario, que es la Nación.

De ser así, quiere decir que el autor de la Constitución sustentó un nuevo concepto del derecho de propiedad, por más que conservó como garantía individual en favor del particular una especie de propiedad precaria y derivada. Tal transformación la pudo operar el Constituyente de 17 en ejercicio de la soberanía, del mismo modo como las Constituciones del Siglo XIX transformaron en sentido individualista el concepto de propiedad que, como patrimonio del soberano, había prevalecido durante la Colonia".²²

En virtud de las razones expuestas por el talentoso maestro Tena Ramírez, carece de objeto abundar sobre el concepto de propiedad sustentado por el Constituyente de Querétaro.

**c) Concepto de nación. Doctrinas: a) Francesa.
b) Alemana. c) Mexicana**

En nuestra Carta fundamental en ocasiones encontramos indiferenciadamente los vocablos "Nación" y "Estado"; dichos conceptos suelen confundirse en la doctrina y en la legislación. A este respecto, el doctor Felipe Tena Ramírez señala:

"No obstante la diversidad del significado atribuido al término Nación en las varias legislaciones y en las varias disposiciones de una misma legislación, si se prescinde de las diferencias puramente terminológicas y se superan las interpretaciones arbitrarias, considerando las diversas disposiciones en su contenido efectivo, aparece evidente que para los varios ordenamientos actualmente en vigor en Europa y de modo particular para el nuestro, la Nación, al igual que como opina la doctrina dominante, es una entidad diversa y distinta de aquella en la que se concreta el Estado; ella es, precisamente, una unidad etnocosocial, mientras que el Estado es una unidad jurídica que ejercita su potestad, ora sobre in-

²² FELIPE TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, págs. 168 y sigs.

individuos pertenecientes, por lo menos en su casi totalidad, a la misma Nación, ora sobre individuos de nacionalidad diversa, como en el caso de Suiza, cuya población está constituida por individuos de nacionalidad francesa, alemana e italiana. Además, la Nación, como unidad social apoyada en la conciencia de la existencia de vínculos comunes, continúa en tanto permanece este elemento espiritual que liga a la mayor parte de los individuos; el Estado, en cambio, está destinado a sufrir continuamente las profundas transformaciones debidas a los conflictos y a los choques de intereses de los varios estados entre sí. El Estado, sin embargo, aunque diferenciándose de la Nación, tiende a identificarse con ella".²³

a) Doctrina Francesa

En ella se considera al Estado como personificación jurídica y política de la Nación, pues constituye una realidad en el orden internacional y en el régimen centralizado.

El maestro Tena Ramírez, al hacer una comparación de las consideraciones francesas en relación con la doctrina mexicana, dice que efectivamente "el Estado es la personificación jurídica y política de la Nación en el orden internacional, así como en los regímenes centralizados; pero en el orden interno del sistema federal no es exacto que la Nación se personifique en ninguno de los dos órdenes coextensos ni en la suma de los dos. Para emplear los términos oficiales, aunque impropios del Artículo 41, podemos decir que la Nación ejerce su soberanía por medio de los dos órdenes coextensos, de donde resulta que ninguno de ellos es personificación total, sino a lo sumo parcial de la Nación. Y como esos dos órdenes son distintos entre sí, intransferibles y de igual jerarquía, jamás podremos sumarlos ni confundirlos para formar un solo todo, excepto en la función constituyente, que es cosa distinta. De aquí que no podamos aceptar que cuando el Artículo 27 dice

²³ Doctor FELIPE TENA RAMÍREZ, obra citada, pág. 170 *infra*.

“Nación” se refiere a “Estado”, palabra esta última que en el sistema federal no puede connotar la personificación jurídica de la Nación, salvo en la proyección internacional.

El territorio es “nacional”, porque pertenece a la Nación. Los derechos de ésta sobre el territorio los ejercitan generalmente los órganos centrales; pero no siempre, porque según la Fracción XVII, del Artículo 27, “el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural”.²⁴

La Nación es un elemento constitutivo del Estado y su concepto sociológico de acuerdo con la doctrina francesa es un cierto número de hombres más o menos considerable que han conseguido formar un cuerpo político autónomo, distinto de los grupos estatales vecinos. El Estado es, por lo tanto, ante todo una comunidad humana, el Estado es una forma de agrupación social.

Carré de Malberg en su *Teoría General del Estado* dice que lo que caracteriza a la comunidad —Estado— es que ella es una colectividad pública que se sobrepone a todas las agrupaciones particulares de orden doméstico o de interés privado, o inclusive de interés público local, que puedan existir entre sus miembros. Mientras que en su origen los individuos no vivieron más que en pequeños grupos sociales, familia, tribu, gens, aislados los unos de los otros, aunque coexistiendo sobre el mismo suelo, sin conocer cada cual sus intereses particulares, las comunidades estatales se formaron englobando a todos los individuos que poblaban un territorio determinado en una corporación única, fundada sobre la base del interés general y común que une entre sí, a pesar de todas las diferencias que los separan, a los hombres que viven juntos en un mismo país: corporación ésta superior y general, que ha constituido desde entonces un pueblo, una Nación. La Nación es, pues, el conjunto de hombres y de poblaciones que forman un Estado y que son la sustancia humana del Estado. En lo que se refiere a esos hombres considerados in-

²⁴ Doctor FELIPE TENA RAMÍREZ, obra citada, pág. 171 *in fine*.

dividualmente, llevan el nombre de nacionales o también ciudadanos, en el sentido romano de la palabra *civis*, término que designa precisamente el vínculo social que, por encima de todas sus relaciones particulares y sus agrupaciones parciales, reúne a todos los miembros de la Nación en un cuerpo único de sociedad pública.²⁵

En sentido jurídico, de acuerdo con el sistema positivo del Derecho Público Francés en relación con el concepto de soberanía nacional, la palabra "Nación" denomina no ya una masa amorfa de individuos, sino la colectividad organizada de los nacionales, en cuanto esta colectividad se halla constituida por el mismo hecho de su organización en una unidad indivisible; en sentido jurídico, la Nación no es ya solamente uno de los elementos constitutivos del Estado, sino que es, por excelencia, el elemento constitutivo del Estado en cuanto se identifica con él.²⁶

Sigue exponiendo el autor mencionado, que desde el punto de vista jurídico, la esencia propia de toda comunidad estatal consiste primero en que, a pesar de la pluralidad de sus miembros y de los cambios que se operan entre éstos, se encuentra retrotraída a la unidad por el hecho mismo de su organización. En efecto, como consecuencia del orden jurídico estatutario establecido en el Estado, la comunidad nacional, considerada, bien sea en el conjunto de sus miembros y en la serie sucesiva de generaciones nacionales, está organizada en tal forma que los nacionales constituyen entre todos un sujeto jurídico único e invariable, así como sólo entre todos tiene, en lo que concierne a la dirección de la cosa pública, una voluntad única: la que se expresa por los órganos regulares de la Nación y que constituyen la voluntad colectiva de la comunidad. Este es el hecho jurídico primordial que debe tener en cuenta la ciencia del Derecho, y no puede tenerlo en cuenta sino reconociendo desde luego al Estado, expresión de la colectividad unificada, una individualidad global distinta de la de sus miembros particulares y transitorios,

²⁵ CARRÉ DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, pág. 22.

²⁶ *Obra citada*, pág. 22.

es decir, definiendo al Estado como persona jurídica. Por consiguiente, en las sociedades constituidas en forma estatal, lo que los juristas llaman propiamente Estado es el ente de derecho en el cual se resume abstractamente la colectividad nacional. O también, según la definición adoptada por los autores franceses, Estado es la personificación de la Nación.²⁷

Para Carré de Malberg las doctrinas que separan el Estado de la Nación son contrarias al principio de soberanía nacional establecido por la Revolución Francesa, expone en el capítulo relativo a la personalidad del Estado lo siguiente:

“Hay varias maneras de comprender la personalidad del Estado. Según un primer concepto, que se encuentra sobre todo en la literatura alemana, la noción de la personalidad del Estado significaría que la organización estatal de un país tiene por consecuencia engendrar un ser jurídico enteramente distinto no solamente de los individuos *ut singuli* que componen la Nación, sino aun del cuerpo nacional de los ciudadanos. Sin duda, se reconoce en esta doctrina que el Estado no puede concebirse sin la Nación; pero se sostiene que la Nación no entra en el Estado sino como uno de los elementos que concurren en su formación. Una vez constituido, el Estado no es, pues, la personificación de la Nación: no personifica sino a sí mismo. No es tampoco el sujeto de los derechos de la Nación, sino que es el sujeto de sus propios derechos. Según esta doctrina, en efecto, la personalidad del Estado no es la expresión de una concentración personal de sus miembros en un ser jurídico único, sino que es el producto y la expresión de una organización real, en la cual la Nación no interviene más que como un elemento de estructura, al mismo título que el territorio o la potestad gubernamental. El Estado es, pues, una persona en sí, o para decirlo con más exactitud: lo que se encuentra personificado en el Estado no es la colectividad de hombres que contiene, sino el establecimiento estatal mismo. Así, la persona estatal se encuentra situada completamen-

²⁷ *Obra citada*, págs. 27 y sigs.

te aparte de los miembros humanos del Estado, es decir, no ya solamente aparte de esos miembros humanos del Estado, es decir, no ya solamente aparte de esos miembros tomados individualmente, sino fuera de su conjunto total e indivisible. Existe en este concepto un verdadero refinamiento de abstracción: no se contenta en este concepto un verdadero refinamiento de abstracción: no se contenta esta teoría, en efecto, con admitir que la Nación pueda adquirir, por el hecho de su organización estatal, la cualidad de persona distinta de sus miembros individuales, cualidad por la que recibiría precisamente la denominación de Estado, sino que pretende que el Estado debe ser considerado como una entidad jurídica absolutamente distinta de la Nación, como si se tratara de una persona que adquiere su consistencia y su *substratum* fuera de la Nación.

Por lo demás, es decir, en cuanto a la cuestión de la personalidad de la Nación misma, los partidarios del concepto citado anteriormente se dividen en dos bandos. Los unos le niegan a la Nación toda personalidad: según ellos, únicamente el Estado tiene carácter de persona. Este punto de vista ha sido sostenido especialmente en Alemania. Los otros consideran a la Nación como un sujeto jurídico, pero distinto del Estado; en Francia sobre todo es donde este segundo punto de vista ha sido admitido, y Duguit —que por cierto lo rechaza (L'Etat, vol. II, pp. 57 ss., 62 ss.; Traité, vol. I, pp. 77, 303 ss.)— hasta pretende que forma desde 1789 una de las ideas fundamentales del Derecho Público Francés. En efecto, dícese, en virtud del principio de la soberanía nacional, la Nación puede y debe ser considerada, en el Derecho Francés, como el sujeto originario de la soberanía, y por consiguiente como una persona anterior al Estado; es la Nación la que da vida al Estado al hacer delegación de su soberanía en los gobernantes que instituye en su Constitución. Esta doctrina lleva, pues, a crear en el Estado una dualidad de personas, distintas una de otra: la persona Nación en primer término; la persona estatal después.

Todas estas teorías que separan el Estado de la Nación están en contradicción con el principio mismo de la soberanía nacional,

tal como ha sido establecido por la Revolución Francesa. Al proclamar que la soberanía, es decir, la protestad característica del Estado, reside esencialmente en la Nación, la Revolución ha consagrado implícitamente, en efecto, en la base del Derecho Francés, la idea capital de que los poderes y los derechos de los cuales el Estado es sujeto no son otra cosa, en el fondo, sino los derechos y los poderes de la Nación misma. Por consiguiente, el Estado no es un sujeto jurídico que se yergue frente a la Nación oponiéndose a ella; desde el momento que se admite que los poderes de naturaleza estatal pertenecen a la Nación, hay que admitir también que existe la identidad entre la Nación y el Estado, en el sentido de que éste no es sino la personificación de aquélla. En vano ciertos autores (por ejemplo Rehm, *Allgemeine Staatslehre*, pp. 151 ss.) tratan de evadirse de esta conclusión esforzándose por diferenciar los dos conceptos de soberanía del Estado y soberanía de la Nación. Esta distinción es inaceptable, pues es claro que si el Estado y la Nación son dos personas diferentes, la soberanía de la una excluye la soberanía de la otra. La soberanía no puede ser a la vez un atributo estatal y nacional, y la Nación no puede ser soberana al mismo tiempo que el Estado sino a condición de que ambos no formen más que una sola y misma persona. Por esto, el principio de la soberanía nacional excluye la idea de que el Estado pueda, como persona, adquirir su existencia fuera de la Nación.

Se deduce de ello que los mismos miembros de la Nación —como lo ha demostrado muy bien Michoud (*op. cit.*, vol. I, pp. 36 ss. vol. II, pp. 1 ss.)— no pueden ser considerados, en sus relaciones con la persona Estado, como siendo de todo punto terceros, completamente extraños a ésta. Asimismo no es enteramente exacto decir, como hace Laband (*loc. cit.*, vol. I, p. 102): «Los derechos del Estado no son derechos de sus miembros; son derechos que pertenecen en propiedad al Estado; dichos miembros no tienen parte en ellos, aun cuando sean llamados a ejercerlos». Sin duda, los fundadores revolucionarios del Derecho moderno de Francia han tenido cuidado de especificar en textos expresos (ver *infra*, N° 331) que

la soberanía que llamaban nacional reside en la Nación entera, en la colectividad indivisible de los ciudadanos y no dividida en cada uno de éstos. La soberanía está en el todo; no está en las partes o fracciones. La Nación es soberana en cuanto unidad corporativa, en cuanto persona jurídica superior a sus miembros individuales. Pero, por otra parte, también es cierto que, en el concepto revolucionario, la Nación adquiere su consistencia en los individuos que son miembros suyos; es un compuesto de hombres considerados como iguales entre sí; es la colectividad —unificada— de los ciudadanos, de todos los ciudadanos (cf. N° 418, *infra*). Según el Derecho Francés, éstos no pueden ser, pues, completamente eliminados en la construcción jurídica de la persona-nación; entran en la estructura de esta persona jurídica por lo menos en cuanto concurren a formar entre todos la colectividad indivisible cuya personificación es el Estado.

Resulta ya, pues, del principio de la soberanía nacional, que el Estado no es otro que la Nación misma. Pero si el Estado no se distingue de la Nación, recíprocamente, la Nación no podría tampoco concebirse como una persona diferente del Estado, anterior y superior a él. Muy erróneamente se sostiene que este concepto ha sido consagrado, como una de las bases del Derecho Público Francés, por los fundadores del principio de la soberanía nacional. Bien al contrario, sobresale formalmente de la Constitución inicial de 1791 que la Nación soberana ejerce sus poderes únicamente por los órganos que le asigna el estatuto estatal (preámbulo del Tít. III), y en particular esta Constitución especifica que la confección o refacción de este estatuto mismo no puede emprenderse más que por los órganos regulares encargados constitucionalmente de esta labor (Tít. VII, arts. 1° y ss.). Así, pues, la Nación no tiene poderes, no es sujeto de derecho, no aparece como soberana sino en cuanto que está jurídicamente organizada y que actúa según las leyes de su organización. En otros términos, la Nación no se convierte en persona más que por el hecho de su organización estatal, es decir, por el hecho de estar constituida en Estado. Del mismo mo-

do que el Estado no puede constituir una persona fuera de la Nación, la Nación no tiene personalidad sino en y por el Estado. Finalmente, pues, los términos Nación y Estado no designan sino las dos caras de una sola y misma persona. O más exactamente, la noción de personalidad estatal es la expresión jurídica de la idea de que la Nación, al organizarse en Estado, se encuentra por ello erigida en un sujeto de derecho, el cual es precisamente el Estado: de modo que lo que personifica el Estado es la Nación misma, estatalmente organizada.”²⁸

La doctrina francesa sufre una división por cuanto a que autores como León Duguit, en su obra *L'Etat* Volumen I, Capítulo III, sostiene que únicamente puede considerarse como persona a los seres humanos, pues sólo ellos encuentran dotados de voluntad y, por lo tanto, el Estado carece de personalidad jurídica. Duguit pertenece a la escuela realista o empírica y únicamente da validez a las realidades materiales, y sostiene que para establecer jurídicamente las relaciones que existen entre gobernante y gobernado no es necesario establecer que el Estado es una persona o un sujeto de derechos; el autor mencionado niega también la existencia del derecho subjetivo, pues éste equivale a un poder de querer, en virtud del cual la voluntad individual produce efectos jurídicos, por lo que niega que el Estado es simplemente el individuo o los individuos investidos de hecho del poder, o sea los gobernantes. Duguit expone que el Estado no es sino una expresión abstracta empleada para designar un hecho social, que como persona colectiva equivale a los hombres reales que de hecho poseen la fuerza.

La tesis sustentada por la escuela realista ha sido combatida por la escuela francesa del Derecho Público, entre la que destaca principalmente Carré de Malberg. Este autor sostiene que el error en que incurre la teoría realista del Estado consiste en que al pretender establecer realidades materiales, desconoce las realidades jurídicas, mismas de que el jurista debe ocuparse antes que nada.

²⁸ *Obra citada*, págs. 29 y sigs.

Indudablemente en el mundo físico, no existen personas —Estado—; pero para el jurista toda la cuestión se reduce a saber si el Estado constituye un ser del mundo jurídico, es decir, si es sujeto activo y pasivo de derechos. El derecho como producto de la cultura del hombre, se desenvuelve en el campo de las ideas, y, por consecuencia, de abstracciones. La personalidad jurídica de los seres humanos no es un hecho tangible que cae bajo los sentidos, ni tampoco una consecuencia de su naturaleza física, pues el concepto jurídico de la personalidad humana es la expresión de una idea abstracta.

Al iniciar el desarrollo de la doctrina francesa, transcribí un párrafo del maestro Tena Ramírez, quien sustenta que el concepto de Estado, en la doctrina de referencia, equivale a la personificación jurídica y política de la Nación, que dicho concepto es aceptable en el orden internacional, así como en los regímenes centralizados, pero no es así en el Orden interno del Sistema Federal (ver *supra*, cita bibliográfica número 24). Discrepando de la autorizada opinión del doctor Tena Ramírez, no debe dividirse el Orden Jurídico de un Estado para explicar el concepto de soberanía, en órdenes coextensos, como sistemas aislados unos de otros —como órdenes parciales—, sino que para explicarlo debe acudirse a la totalidad del Orden Estatal en el territorio. Pues de otra forma equivaldría a considerar cada orden coextenso como un Estado con soberanía propia.

Quien ha tratado magistralmente el concepto vertido en el párrafo que antecede, es Hans Kelsen, quien en su *Teoría General del Estado*, expone, al referirse a la Federación:

“No tiene que existir necesariamente una diferencia fundamental material entre el Estado y las comunidades inferiores que lo constituyen. Estas son corporaciones con poder de dominación, lo mismo que el Estado; como éste poseen competencia legislativa y ejecutiva, órganos peculiares de la legislación y ejecución, y pueden unir en su mano todas las funciones del Estado, considerado en su totalidad, para determinados ámbitos parciales territoriales

—en cuanto órdenes parciales— como partes u órganos de aquél, con subordinación al todo estatal. El mismo contenido que puede poseer la totalidad del orden estatal, puede tenerlo el orden parcial por autorización, delegación o reenvío de aquél. La distinción no existe sino respecto de esta subordinación, de esta diferencia en la jerarquía de la validez, no respecto del contenido de la misma. Precisamente por esto el Estado no puede ser distinguido esencialmente de sus órdenes parciales, de las comunidades inferiores que lo constituyen, si no se le presupone como una totalidad amplia y comprensiva, es decir, como el orden supremo. Y pierde toda posibilidad de una tal diferenciación en el momento que admitiese sobre sí un orden superior, en el cual quedaría articulado, en unión de otras comunidades estatales; si sobre él fuese posible una comunidad de la que él formaría parte integrante (como los municipios lo integran a él), frente a la cual él no sería ya una totalidad, sino un mero orden parcial. La renuncia a la soberanía como característica esencial del Estado significa que ya no se considera a éste como el grado absolutamente supremo, sino sólo como un grado relativamente elevado del orden jurídico, y que, por eso, entre las comunidades —estatales— y las que no lo son media, no una diferencia esencialmente cualitativa, sino meramente cuantitativa, por lo cual no cabe preguntarse cómo se distingue esencialmente un Estado de un municipio. Entre un municipio y un Estado miembro de una Federación no existe la menor diferencia esencial.”²⁹

b) Concepto de Nación en la doctrina alemana

En la doctrina alemana el concepto “Nación” no pertenece a la teoría del Estado, pues según George Jellinek, Hans Kelsen y Herman Heller su estudio corresponde a la Sociología.

Para el estudio del Estado, la doctrina de referencia lo divide

²⁹ HANS KELSEN, *Teoría General del Estado*, pág. 153.

en elementos y uno de ellos es el "Pueblo del Estado" que a continuación señalo.

George Jellinek, dice que para comprender la formación de los estados, así como su destino, es muy importante tener en cuenta las diferencias nacionales, diferencias que originan la formación de grupos sociales, de los cuales unos quedan dentro del Estado mismo cuando ocurre que un territorio esté ocupado por varias naciones o fragmentos de naciones, y otros rebasan los límites de un Estado particular, cuando una Nación está dividida en varios Estados. He aquí cómo la cuestión sobre la naturaleza y forma de las naciones es de nuevo objeto de investigación. Es muy distinto el concepto social y político de la Nación, del concepto jurídico del Estado compuesto de una nacionalidad, el cual se identifica con la comunidad de lenguaje e indica una propiedad común a los individuos, a las agrupaciones y a las instituciones.

"Fijar de un modo concreto la significación que tiene para el Estado la Nación, es un problema importante de la doctrina de la sociedad, problema que ha de servir de fundamento para infinidad de principios trascendentales de la política. Así, pues, uno de los temas más importantes de la política contemporánea es, y ha sido, la oposición entre los estados nacionales y los estados que se componen de varias naciones.

Debe partirse en esta investigación de una afirmación que se reputa hoy como evidente, cual es, la de que las naciones no son formaciones naturales sino historicosociales.

Fijar la esencia de una Nación es, como toda fijación de un fenómeno que está puesto dentro del continuo fluir de la historia, uno de los problemas más difíciles de la ciencia. No es posible encontrar ningún rasgo inmutable que pueda convenir a todas las naciones. No es posible hablar de la comunidad natural de razas, pues todas las naciones modernas están compuestas de razas muy distintas las unas de las otras, etnológicamente consideradas. Así, por ejemplo, los italianos de hoy proceden de etruscos, romanos, celtas, griegos, germanos, sarracenos; los franceses, de romanos,

galos, bretones, germanos, y los rusos, de la mezcla entre razas eslavas y no eslavas. Los americanos, sobre todo, en quienes se encuentra sangre de todas las razas, son una muestra de la imposibilidad de identificar comunidad de raza y nación. Y aun cuando una Nación poseyese una sangre no mezclada, no sería ésta, sino la comunidad en el destino de la historia, y determinados elementos culturales, los que le prestarían ese elemento unitario. Donde la comunidad de raza parece influir inmediatamente en la vida nacional, no es ella la que liga a la Nación, sino determinados sentimientos y representaciones que van unidos a la conciencia de este hecho.”³⁰

En concepto de Georg Jellinek el Estado no es un elemento necesario de la Nación, dado que no todas las naciones están constituidas en Estado como lo fue antiguamente el pueblo judío, dice que es imposible dar un criterio único, objetivo para diferenciar la Nación, y para determinar asimismo fijamente, mediante una combinación de varios elementos, en qué consiste. Concluye que la Nación no es objetiva en el sentido de que ella tiene existencia exterior, sino que pertenece más bien al orden de los fenómenos sociales que no pueden medirse con una medida externa. Afirma que la Nación es más bien algo esencialmente subjetivo, esto es, la característica de un determinado contenido de la conciencia, dado que una variedad de hombres entre los cuales existe una serie de elementos culturales propios, comunes a todos, y un pasado histórico común, mediante el cual llegan a advertir su diferencia con todos los demás grupos, es lo que forma una Nación.

El autor citado, al referirse a la “Población del Estado” como elemento del mismo, dice:

“Los hombres que pertenecen a un Estado forman en su totalidad la población del mismo. Al igual que el territorio, tiene el pueblo en el Estado una doble función: de un lado es un elemento de la asociación estatista, al formar parte de ésta, en cuanto el

³⁰ GEORG JELLINEK, *Teoría General del Estado*, págs. 85 y sigs.

Estado es sujeto de poder público. Designaremos al pueblo, desde este punto de vista, como pueblo en su aspecto subjetivo. En otro sentido, es el pueblo objeto de la actividad del Estado, es decir, pueblo en cuanto objeto.

Ambas cualidades han sido por vez primera diferenciadas, gracias a la teoría moderna de la soberanía del pueblo. Rousseau asigna a todo individuo una doble dualidad, a saber: la de ser citoyen, es decir, ciudadano activo que participa en la formación de la voluntad común, y la de ser sujeto, esto es, un sometido a aquella voluntad. Las doctrinas posteriores acerca del Estado que han superado al Derecho Natural, reconocieron al pueblo como un elemento del Estado; pero frecuentemente el reconocimiento de la cualidad subjetiva del pueblo lo dejan en un lugar secundario, lo que origina, aun hoy, fácilmente, un error profundo, que consiste en considerar al Estado identificado con el Gobierno o en suponerlo dividido en dos personas sin lazo jurídico alguno entre sí, una de las cuales sería la del soberano y la otra el pueblo, es decir: la suma de los individuos considerados como objeto del soberano.

El fundamento práctico de este error radica en que los efectos de aquella cualidad subjetiva del pueblo no son susceptibles de ser conocidos sino en un Estado organizado democráticamente, y aun en las mismas democracias, sólo una parte del pueblo realiza una función activa en el Estado.”³¹

Lo anterior nos permite apuntar que es bien distinto el concepto de Nación, que a nuestro modo de ver obedece a criterio político, al sustentado por la doctrina francesa, ya que ella sostiene que el Estado es la personificación jurídica y política de la Nación.

Jellinek sustenta que el pueblo, en su cualidad subjetiva, forma, a causa de la unidad del Estado, una corporación, esto es, todos sus individuos están unidos, enlazados entre sí, en cuanto sujetos del Estado: son miembros de éste, que es, por tanto, al pro-

³¹ GEORG JELLINEK, *obra citada*, pág. 304.

pio tiempo, asociación de autoridad y asociación corporativa. Ambos elementos, el autoritario y el de asociación, se resuelven en una unidad necesaria en la corporación estatista. A causa de la autoridad del poder del Estado es el pueblo objeto del *imperium*, y se encuentra, desde este punto de vista, en una mera subordinación; mas como los individuos, en su cualidad de elementos del Estado, se hallan en la situación de miembros y son, por tanto, sujetos, viven en este sentido coordinados. Los individuos, en cuanto objetos del poder del Estado, son sujetos de deberes; en cuanto miembros del Estado, por el contrario, sujetos de Derecho.

Para Hans Kelsen, al igual que su maestro Georg Jellinek, el concepto de Nación pertenece al campo de la Sociología y de la Política mas no al estudio de la Teoría General del Estado.

Hans Kelsen trata el elemento "Pueblo del Estado" al desarrollar en su obra *Teoría General del Estado*, el Capítulo referente al ámbito personal de validez del orden estatal y dice:

"De los tres elementos del Estado, el segundo es el pueblo. A pesar de la tendencia a considerar situado al Estado en el reino de la Naturaleza, el concepto de —pueblo— tiene un sentido normativo: el contenido regulado por las normas jurídicas es conducta humana. Lo mismo que la del territorio, la unidad del pueblo está fundada por la unidad del orden jurídico. Una pluralidad de hombres no constituye unidad sino porque existe un orden jurídico unificado. Se trata de una unidad puramente normativa, y ya antes se indicó que es un vano propósito considerar al pueblo (o al Estado, identificándolo con él) como una unidad natural, sin perjuicio de conceder que, cuanto más marcadas sean las tendencias hacia esa unidad (conocida bajo las formas de —interacción— psíquica, de —paralelismo— entre la volición, la representación y el sentimiento, etc.) tanto más favorables serán las condiciones naturales del nacimiento y desarrollo de la —ideología— del Estado. Pero, como rama de la Teoría general del Estado, la doctrina acerca del pueblo no se refiere a las cualidades físicas o psíquicas de los hombres que la constituyen; no es una —etnología— (como dis-

ciplina científiconaturalista). Los problemas tratados en la teoría del pueblo estatal son más bien de naturaleza puramente jurídica: la teoría en cuestión es una teoría jurídica.

"Si se considera que el Estado es un orden normativo, el elemento que contiene el concepto de «Pueblo Estatal» no es, propiamente, la unidad de una pluralidad de hombres, sino de acciones y omisiones humanas, pues el hombre no está sometido en la totalidad espiritual y física de su ser al poder del Estado; el orden estatal no afecta sino a determinadas direcciones de aspectos de su conducta.

"El hombre forma parte del pueblo del Estado solamente en tanto que está sometido al dominio estatal, en tanto que su conducta constituye el contenido del orden jurídico. Por esta razón, no todos los hombres que se encuentran en el territorio de un Estado forman parte del mismo. Exceptúanse aquellos frente a los cuales limitase la validez del orden jurídico de un Estado, en virtud de normas positivas, sobre todo de Derecho internacional. En cambio, pertenecen al pueblo del Estado hombres que habitan fuera de su territorio en sentido estricto. Los «ciudadanos» no necesitan habitar el territorio del Estado a que pertenecen. Por esta razón, hay que emanciparse de la idea corriente, según la cual el Estado es una coexistencia en el espacio, un conglomerado corpóreo y espiritual al propio tiempo y, en consecuencia, la unidad de una pluralidad de hombres, existente con independencia de todo orden jurídico positivo. Este punto de vista, tan perturbador como primitivo, tiene que ceder su puesto a la idea de que el «pueblo» de un Estado no es otra cosa que la unidad de una pluralidad de hechos de conducta humana, que constituyen el contenido de las normas del Derecho; unidad, a su vez, que ha sido creada por la unidad del orden jurídico. Esta es la única unidad que, por relación a ese contenido, recibe los nombres de asociación, comunidad, corporación, etc.; y esta asociación no se compone, en realidad, de hombres considerados en cuanto tales, sino de ciertos actos, acciones y omisiones realizados por cada hombre. Y supuesto que la asociación

significa lo que ha de ser vinculado en una unidad, se identifica con dicha vinculación, ya que el contenido y la forma son una y la misma cosa, no siendo pensable el uno sin la otra. Por esto el Estado considerado como «Pueblo» significa la vinculación, el entrelazar de acciones y omisiones humanas en el mismo sentido que es vinculación de los hombres a la conducta debida; entrelaza a los hombres en tanto que les marca obligaciones: en todo caso, realiza su función específicamente normativa.”³²

Hermann Heller, al referirse al vocablo “Nación”, dice que el mismo corresponde tanto a la ciencia de la sociedad como a la política, que la equiparación de los conceptos de pueblo y Nación, con las expresiones semejantes de soberanía del pueblo y soberanía nacional y la de voluntad estatal del pueblo, constituye una de las confusiones características de la Teoría del Estado del siglo pasado.

“Gran confusión produjo en la Teoría del Estado el hecho de que, a partir de Rousseau y del romanticismo, se haya atribuido al pueblo, como Nación, una personalidad con sensibilidad y conciencia, voluntad política y capacidad política de obrar. El pueblo se convierte así, de manera metafísica, en una comunidad de voluntad *a priori* y en una unidad política preexistente, lo que no corresponde a la realidad, ni presente ni pasada. La Nación como tal hoy la entendemos, fue desconocida en la Edad Media, y todavía en el Siglo XVIII los vínculos eclesiásticos y dinásticos aparecían en la política mucho más fuertes que los nacionales. Hasta la época del capitalismo avanzado no se constituyeron los pueblos en naciones. Es a partir de la Revolución Francesa y del imperialismo napoleónico, y al principio como reacción contra éste, cuando las naciones, en creciente medida, aparecen como las más pujantes fuerzas formadoras de estados. En ciertos círculos era de tal evidencia el concepto de Estado Nacional que se pudo afirmar que «El Estado y la Nación» eran «compañeros inseparables». Las ideas nacionalistas y demoliberales contribuyeron por igual a introducir subrep-

³² HANS KELSEN, *Teoría General del Estado*, págs. 196 y sigs.

ticiamente en el concepto de Nación el de la unidad política de acción que, propiamente, sólo corresponde al Estado. Tuvo, por ello, importancia decisiva el esfuerzo, realizado en general de modo inconsciente, para identificar al pueblo con la Nación y, finalmente, con el pueblo del Estado.”⁸³

En concepto de Hermann Heller, al Estado no puede considerársele como simple función de la unidad del pueblo o de la Nación, toda vez que su peculiar legalidad no consiste en ser una organización cualquiera del pueblo, aun cuando ésta sea de carácter político; dice el autor de referencia que el pueblo es un elemento del Estado y, por tanto, el destinatario de las normas de derecho.

De acuerdo con los autores antes citados, el concepto de Nación es una idea política que debe ser estudiada por dicha ciencia así como por la sociología y que no puede equiparársele al Estado como unidad o personificación jurídica, toda vez que la persona humana es el contenido del derecho.

c) Concepto de Nación en la doctrina mexicana

Nuestra Carta fundamental en ocasiones equipara los vocablos “Nación” y “Estado”, no obstante que el primero obedece a un criterio político, en tanto que el segundo a la totalidad del orden jurídico.

El maestro Eduardo García Máynez, en su obra *Introducción al Estudio del Derecho*, señala lo siguiente:

“El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio. Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder.

”Se ha dicho que la ordenación jurídica bajo un poder de

⁸³ HERMANN HELLER, *Teoría del Estado*, pág. 179.

mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son elementos materiales del Estado.”⁸⁴

El talentoso maestro García Máynez, al referirse a la población como elemento del Estado, nos dice que los hombres que pertenecen a un Estado componen la población de éste. La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble. Puede, en efecto, ser considerada como objeto o como sujeto de la actividad estatal. Este pensamiento fue desarrollado magistralmente por Hans Kelsen, al cual nos hemos referido durante el desarrollo de la doctrina alemana.

El Estado constituye una unidad jurídica y política. Principio que deviene en la indivisibilidad del poder del mismo.

Quiero aclarar que el hecho de que el poder del Estado sea indivisible no se contrapone con la división de poderes que señala el Artículo 49 de nuestra Carta Magna, pues ello no significa que el poder del Estado se divida o fragmente en órganos distintos, pues tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo y Judicial forman el poder del Estado.

Ello sólo tiene una significación que es la división de competencias entre los órganos del Estado, ya hemos visto cómo Hans Kelsen señala que no es posible desarticular el orden estatal, pues él forma una unidad.

El maestro García Máynez, señala que el principio de la indivisibilidad se aplica tanto a los estados soberanos como a los que no lo son, que el principio de indivisibilidad parece oponerse a la doctrina de la división de poderes formulada por Montesquieu; pero ello tiene solución en la fórmula proporcionada por Jellinek, al decir que cada órgano estatal representa, en los límites de su competencia, el poder del Estado, así resulta que puede haber división de competencias sin que el poder resulte repartido: sea cual fuere el número de órganos, el poder estatal es siempre único.⁸⁵

⁸⁴ Doctor EDUARDO GARCÍA MÁYNEZ, *Introducción al Estudio del Derecho*, pág. 98.

⁸⁵ *Obra citada*, pág. 106.

Vemos también que en la doctrina mexicana el concepto de Nación debe ser estudiado por la sociología y por la ciencia política.

El Artículo 41 de nuestra Constitución Política señala: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal."

La norma fundamental antes señalada establece que el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la Unión; sin embargo, según hemos dejado establecido, el "pueblo" es uno de los elementos del Estado, sin que puedan estimarse que el mismo concepto de pueblo sea equiparable al de Estado. Por lo que hace a la división de poderes, en párrafos precedentes señalé que esa división no implica en modo alguno división del poder del Estado, pues lo que existe es división de competencias entre los distintos órganos que forman a éste.

d) Interpretación del primer párrafo del Artículo 27 Constitucional

El Artículo 27 Constitucional en su primer párrafo establece:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

El párrafo transcrito tiene su origen en la iniciativa presentada ante el Congreso Constituyente de Querétaro, por el ingeniero Pastor Rouaix, quien la presidió. Como dejó expuesto en el capítulo anterior, en la exposición de motivos de la iniciativa del Artículo 27 se dijo: "El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño

de personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad sobre todos esos bienes el carácter de precaria. El rey era el dueño a título privado, de las tierras y aguas, y como cualquier particular disponía de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio. 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 las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u 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.”⁸⁶

A la tesis antes transcrita se le conoce como Teoría Patrimonialista del Estado. Los argumentos en ella vertidos sirvieron de base para fundar la propiedad originaria de la Nación, dándose un nuevo concepto que convierte en dominiales los bienes de los particulares, de tal manera que en vía de regreso la propiedad particular volverá al titular originario que es la Nación.

Las ideas sustentadas en la exposición de motivos no fueron en rigor afortunadas, toda vez que para sustentar una tesis de carácter revolucionario se tuvo que acudir a ideas absolutistas; se atribuyen al licenciado Andrés Molina Enríquez dichos argumentos, pues consideró necesario fundamentarlas en las bulas papales de Alejandro VI.

Lo cierto es que con dichos argumentos se dejó sentado el principio de la propiedad originaria de la Nación, pero tal situación sólo pudo ser posible en atención al ejercicio de la soberanía del Constituyente.

⁸⁶ PASTOR ROUAIX, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, págs. 146 y sigs.

CAPÍTULO III

MODALIDADES A LA PROPIEDAD AGRARIA

- a) Conceptos de modalidad, limitación y expropiación. —
b) Las modalidades de la propiedad agraria en el Artículo
27 Constitucional: a) Pequeña propiedad. — b) Propie-
dad comunal. — c) Propiedad ejidal. — c) La propiedad
como función social.*

a) Conceptos de modalidad, limitación y expropiación

Por modalidad se entiende a las formas jurídicas de carácter general y permanente que modifican a una institución. La modalidad es un término equivalente a limitación.

Nuestra Carta Fundamental, en su párrafo tercero del Artículo 27 dispone:

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación...”

Acorde con lo dispuesto por la norma fundamental, nuestro Código Civil vigente, en su Artículo 830 señala que el propietario de una cosa tiene la facultad de gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes.

Las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, las encontramos no sólo en el ordenamiento civil en vigor, sino que ellas, por la exigencia social, se encuentran en otros ordenamientos.

El maestro Rafael de Pina en su obra *Elementos de Derecho Civil Mexicano*, señala que:

“Las limitaciones del ejercicio del derecho de propiedad se derivan de las exigencias del interés público a cuya satisfacción atienden la expropiación forzosa y otras instituciones afines.”³⁷

Difiero en mi opinión, de la distinción señalada por el maestro antes mencionado; la expropiación no implica limitación al derecho de propiedad, pues ella deviene en la transmisión de los derechos de propiedad de alguna cosa determinada en favor de la causa de utilidad pública que determine el Estado, es decir la expropiación entraña la substitución del titular de una cosa en favor de algún sujeto beneficiado, por el goce de la indemnización.

El doctor Gabino Fraga distingue los conceptos de modalidad y expropiación, citando una ejecutoria de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“Por lo que hace a la expropiación por causa de utilidad pública debemos decir que constituye un acto por medio del cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esta propiedad.

«La expropiación por causa de utilidad pública se distingue también de las modalidades que el Estado puede imponer a la propiedad privada por razones de interés público.» (Artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Federal). Esas modalidades, en efecto, constituyen restricciones impuestas al ejercicio de los atributos del derecho de propiedad, de tal manera que a primera vista parece que el Estado, al establecerlas, está privando al propietario de una parte de su derecho, lo cual podía considerarse como un caso de expropiación. Sin embargo, en nuestro concepto existen diferencias de forma y de fondo entre la modalidad y la expropiación. La primera constituye una medida general y abstracta que viene a integrar y a configurar, no a transformar, el régimen jurídico de

³⁷ RAFAEL DE PINA, *Elementos del Derecho Civil Mexicano*, Vol. 2, pág. 60.

la propiedad general de los bienes, en un momento y en lugar determinados. La expropiación, por el contrario, constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien especial. Por otra parte, mientras que con la expropiación se priva a un particular de sus bienes, en tanto que esto es necesario al Estado, la modalidad sólo afecta al régimen jurídico de la propiedad, imponiendo una acción o una abstención, en tanto que el ejercicio absoluto de aquélla puede causar un perjuicio a algún interés social cuya salvaguardia esté encomendada al Estado.

La Suprema Corte de Justicia ha intentado hacer, en los términos siguientes, la diferencia entre el concepto de modalidad y el de expropiación: «Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica propiedad. . . , la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de tal manera que éste no sigue gozando, en virtud de limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extinción actual de su derecho. . . , la finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado, hasta el grado en que la nación lo estime conveniente. . . Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expropiación, debe decirse que no supone una extinción de los derechos del propietario, sino una substitución del dominio o el uso, por el goce de la indemnización correspondiente. . . Ahora bien, precisados los conceptos de modalidad de la propiedad privada y de expropiación, son fácilmente perceptibles las diferencias que las separan. La primera supone una restricción al derecho de propiedad de carácter general y permanente; la segunda implica la transmisión de los derechos de un bien concreto, mediante la intervención del Estado, del expropiado a la entidad, corporación

o sujeto beneficiados. La modalidad se traduce en una extinción parcial de los derechos del propietario; la expropiación, en la sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa, por el goce de la indemnización. En aquélla, la supresión de facultades parciales se verifica sin contraprestación alguna; en ésta se compensan los perjuicios ocasionales, mediante el valor de los derechos lesionados.»³⁸

b) Las modalidades de la propiedad agraria en el Artículo 27 Constitucional: a) Pequeña propiedad. b) Propiedad comunal. c) Propiedad ejidal.

a) Pequeña propiedad.

El Constituyente de 1917 impuso a la tenencia de la tierra las siguientes modalidades:

Pequeña propiedad agrícola en explotación, propiedad comunal y propiedad ejidal. Dichas modalidades a la propiedad derivan de la función social a que debe estar sujeto el ejercicio del derecho de propiedad sobre la tierra, que se explica por las exigencias sociales.

En nuestra Carta Política, particularmente en su Artículo 27, no encontramos una definición del concepto pequeña propiedad, pero del estudio del párrafo tercero y de la Fracción XV derivamos que este tipo de propiedad conserva los atributos de usar, disfrutar y disponer de la tierra, en relación con la extensión máxima que puede tener su titular, por lo que puede entenderse en el sentido que señala el Artículo 830 del Código Civil.

La Fracción XV de la Norma Constitucional mencionada señala que: "Se considerarán asimismo como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta

³⁸ Doctor GABINO FRACA, *Derecho administrativo*, págs. 134, 415 y sigs.

cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

"Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fija la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos."

La Fracción antes mencionada señala dos modalidades o limitaciones a este tipo de propiedad: la primera consiste en que la pequeña propiedad agrícola debe estar en explotación, para que de este modo cumpla la función social a que se encuentra sujeta, a efecto que los beneficios que rinda se puedan canalizar en artículos de consumo, impuestos sobre producción que a su vez serán destinados a los servicios públicos, etc., pues el dejar improductiva a la propiedad sería perjudicial para la economía nacional.

La segunda modalidad obedece a la extensión de tierras que puede detentar en cantidad máxima un pequeño propietario de acuerdo con la calidad de las tierras que posea. Esta limitación tiene la finalidad de impedir la formación de latifundio, que aun cuando no está prohibido en forma expresa sí se encuentra proscrito.

b) Propiedad comunal.

La propiedad comunal es una institución que tiene sus antecedentes en el *Calpulli* de los aztecas y se encuentra detentada por núcleos de población indígena. Este tipo de propiedad fue reconocida por la Colonia, así como durante el movimiento de Independencia; no es sino hasta la ley de desamortización de 25 de junio de 1856, promulgada por el entonces presidente Ignacio Comonfort, que la propiedad comunal fue objeto de innumerables despojos,

al desamortizarse la propiedad de las corporaciones civiles, entre las cuales se encontraban las indígenas; ella ordenó la adjudicación de las propiedades de las corporaciones a arrendatarios o denunciantes, no obstante que su espíritu perseguía transformar la propiedad comunal de los indígenas en propiedad individual, situación contraria a dicha institución ya que, como ha quedado apuntado, sus orígenes parten de la época de los aztecas. La *Lex fundamentalis* de 1857, también negó capacidad y personalidad jurídica a las comunidades indígenas para poseer propiedades rústicas, dejando, consecuentemente, en un total estado de indefensión a dichas comunidades en relación a sus bienes. Las leyes de colonización y de baldíos acentuaron el despojo a esta propiedad.

La ley de 6 de enero de 1915 se distingue por ser proteccionista de la propiedad comunal; más tarde dicha ley fue elevada a la categoría de norma constitucional por la Constitución de 1917, y posteriormente cuando fue reformada en el año de 1934; se derogó, pero sus principios quedaron incorporados al Artículo 27 de la propia Constitución.

La propiedad comunal es el ejido conocido en la época de la Colonia y pertenece a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarda el Estado comunal, debe entenderse como una propiedad proindiviso, sujeta a explotación colectiva.

El Artículo 27 Constitucional en su Fracción VI reconoce a los núcleos de población su derecho de propiedad. La Fracción VII de la norma en mención establece:

“Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarda el Estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.”

De acuerdo con el contenido de la Fracción precedente debe estimarse que el derecho de propiedad reconocido por el Constituyente a las comunidades indígenas deriva precisamente de ese concepto, y cuando se les restituye de sus tierras, no hace el Estado

sino reivindicárselas, por lo que se concluye que la propiedad comunal data de tiempos inmemoriales.

El Código Agrario en vigor en sus artículos 143, 144 y 145 contempla los casos en que pueden optar las comunidades agrarias por el cambio de régimen en la tenencia de la tierra, es decir del régimen comunal al régimen ejidal.

Bien distinta es la naturaleza jurídica de la propiedad comunal en relación a la pequeña propiedad, en virtud de que en aquélla se encuentran limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, por cuanto a que las comunidades indígenas no pueden disponer de sus propiedades; pero ello no quiere decir que porque no se tenga el derecho de disponer de la cosa deje de ser un derecho de propiedad, pues apartándonos de la teoría clásica del Derecho Civil, encontramos que el derecho de disposición no es fundante del derecho de propiedad.

c) Propiedad ejidal.

Para el estudio de este tipo de propiedad es necesario señalar por separado los derechos que tienen los núcleos de población, y los derechos que tiene el ejidatario sobre su parcela, respecto a las tierras, bosques y agua dotadas o restituidas; pero antes he de referirme a la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal.

Nos dice el maestro Lucio Mendieta y Núñez que: "Determinar la naturaleza de la propiedad ejidal es una de las más serias cuestiones que ofrece nuestro Derecho Agrario, no obstante de que el régimen de posesión y disfrute de los bienes del ejido permanece prácticamente invariable desde la época precolonial. En efecto, según tenemos dicho, antes de la conquista los antiguos mexicanos formaron núcleos de población en determinadas extensiones de tierras denominados *culpullis*; éstos eran propietarios de tales extensiones, pero el goce de las mismas, debidamente fraccionadas, correspondía a las familias que integraban cada *calpulli*. En la época colonial se respetó este sistema, y en la de la Independencia, hasta las

leyes de Desamortización que individualizaron la propiedad de los pueblos; pero a partir de la Ley de 6 de enero de 1915, no obstante de que ni ésta, ni la Constitución de 1917 dijeron cosa alguna sobre el particular, se volvió al régimen aludido en las leyes reglamentarias, régimen que subsiste en el Código agrario vigente, mas con ciertas desviaciones que hacen extraordinariamente difícil precisar los conceptos.”⁸⁹

Por el objeto de nuestro estudio y a fin de determinar la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal, es necesario separar los derechos de propiedad de los núcleos de población, de los derechos de propiedad que tiene el ejidatario sobre la parcela que detenta.

La propiedad de los núcleos de población. El Artículo 130 del Código agrario vigente dispone:

“A partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población será el propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la Resolución presidencial se le entreguen.”

El Artículo 138 del mismo ordenamiento establece:

“Los derechos que sobre los bienes agrarios adquieran los núcleos de población, serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto. Esta disposición es aplicable a los bienes que se reconozcan y titulen en favor de comunidades.”

Del estudio de los numerales precedentes, derivamos que la propiedad que tienen los núcleos de población sobre las tierras, aguas y bosques con que se les dote o restituya, se encuentra sujeta a modalidades y limitaciones que conforman dicha institución, toda vez que la misma es distinta al concepto de propiedad clásico

⁸⁹ Doctor LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ, *El problema agrario*, pág. 269.

de la doctrina del Derecho Civil, ya que tanto en la propiedad comunal y ejidal se encuentra limitado a su máxima expresión el derecho de disposición sobre dichos bienes. El objeto de dicha limitación atiende al interés público y a la realidad agraria, por cuanto a que se pretende conservar la unidad del núcleo de población dotado o restituido, que no se lograría si éste llegare a enajenar sus tierras.

Quiero aclarar que el derecho de disposición no es fundante del derecho de propiedad, pues lo encontramos en algunas ocasiones limitado en instituciones de Derecho Civil tales como el patrimonio familiar y la dote; asimismo, la Nación tampoco puede disponer de los bienes que le pertenecen de acuerdo con lo señalado en el Artículo 27 de la Constitución, sin que esto quiera decir que deje de ser "propiedad" por el hecho de encontrarse limitado el derecho de disponer de la cosa.

El Artículo 140 contiene limitaciones al derecho de propiedad, por cuanto prohíbe la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería, o cualquier clase de acto jurídico que tenga como finalidad la explotación indirecta de los terrenos ejidales.

El Artículo 146 señala los casos en que pueden celebrarse permutas parciales o totales de las tierras, bosques o aguas entre un ejido y otro; tales circunstancias sólo son posibles cuando convenga a la economía ejidal y se requiere la resolución del Presidente de la República para ese efecto.

Lo anterior tiene como finalidad proteger a los núcleos de población, pues su propiedad se encuentra tutelada por el Estado; sin embargo, dicho Artículo nos permite aseverar que es uno de los casos en que encontramos el derecho de disposición, que aun cuando no es libre, sí se encuentra reglamentado y, por lo tanto, concluimos que se trata de un derecho de propiedad, pues sólo puede permutar quien es propietario de una cosa y tiene capacidad para hacerlo, atendiendo a la definición del Derecho Civil que dice que: "la permuta es un contrato por el cual uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra".

El contrato de permuta contiene actos de disposición, por cuanto a que cada contratante es un enajenante al transmitir la propiedad de una cosa o la titularidad de un derecho.

El Artículo 147 señala los casos de pérdida de derechos sobre tierras, aguas o bosques, al establecer que:

“Los núcleos de población ejidal perderán sus derechos sobre las tierras, bosques o aguas que se les hayan concedido:

”I. Cuando con plena libertad manifiesten que no quieren recibir los bienes objeto de la resolución presidencial, por decisión expresa, cuando menos del 90% de sus componentes;

”II. Cuando desaparezcan totalmente, y

”III. Cuando después de la entrega de las tierras desaparezca o se ausente definitivamente del núcleo un número de ejidatarios tal, que aquél quede reducido a menos de diez capacitados.

”En estos casos, el Ejecutivo Federal considerará esas tierras como vinculadas a la realización de finalidades agrarias y las destinará preferentemente al acomodo de campesinos cuyas necesidades no se hayan satisfecho, o a la creación de nuevos centros de población.

”La pérdida de los derechos del núcleo de población se determinará por resolución presidencial fundada en la comprobación de la existencia de alguna de las causales señaladas, en un procedimiento que seguirá el Departamento Agrario, con las formalidades necesarias para no incurrir en violación de garantías...”

El doctor Lucio Mendieta y Núñez, al estudiar los artículos 130 y 147 del Código Agrario, concluye que la propiedad de los bienes ejidales o comunales no pertenece a los núcleos de población, sino que la misma corresponde al Estado; señala que, de acuerdo con el Artículo 147 que trata de la pérdida de los derechos de los núcleos ejidales, si realmente las tierras y aguas como los bosques con que ha sido dotado o restituido un núcleo de población les pertenecieran en propiedad, cuando los ejidatarios pierden sus derechos, el ejido debiera volver al núcleo de población dotado, y

que no es así porque en esos casos el Ejecutivo Federal considera esas tierras vinculadas a la realización de finalidades agrarias. Para reforzar su argumento analiza el Artículo 189 del Código Agrario relativo a la expropiación de bienes ejidales.

“Pues si bien es cierto que la expropiación es el reconocimiento expreso de la propiedad, también lo es que el Artículo 189 ordena que: «Cuando sean íntegramente expropiadas las tierras de un núcleo de población ejidal, de tal suerte que éste desaparezca como comunidad agrícola, si se indemniza en efectivo, la indemnización deberá destinarse a adquirir tierras para el núcleo expropiado; pero en caso de que los ejidatarios no aceptaran ocupar y explotar las tierras que se les proponga, la indemnización se descultura ejidal.» Es decir, la indemnización la recibe el Estado, no obstante que el núcleo de población al que se dotó de tierras sigue subsistiendo; si fuera el propietario de ellas, según se afirma en el Artículo 130, la indemnización debería entregársele. El Estado por medio del Departamento Agrario y de la Secretaría de Agricultura y Fomento, ejerce una tutela constante sobre los ejidos, según puede verse en el Código Agrario; tutela que llega hasta determinar la forma de explotación, individual o colectiva; a modificar la extensión de la parcela ejidal cuando cambia la calidad de las tierras del ejido y a disponer de las parcelas para acomodar en ellas a campesinos sin tierras, aun cuando no pertenezcan al ejido. Estas consideraciones nos llevan a la conclusión de que los núcleos de población tienen un derecho precario de posesión sobre los bienes ejidales que, en un último análisis, pertenecen al Estado.”

En opinión de la sustentante, el maestro Lucio Mendieta y Núñez ha sufrido una equivocación, ya que el Artículo 130 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional establece que la propiedad la adquieren los núcleos de población a partir de la diligencia de posesión definitiva de las tierras, bosques o aguas con que se les dote o restituya. Este precepto es el que fundamenta la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal o comunal en consonan-

cia con los artículos 138, 140 y 146 del mismo ordenamiento, que le dan una característica propia, por decirlo así, del derecho de propiedad ejidal o comunal, por cuanto a que éste difiere del que informa a la doctrina clásica del Derecho Civil, toda vez que se encuentra limitado al derecho de disposición sobre los bienes ejidales para enajenarlos, gravarlos, etc., excepto en los casos de permuta a que se refiere el numeral últimamente citado, y que entraña un acto de disposición.

Por lo que hace al Artículo 147, su Fracción primera entraña una renuncia al derecho de propiedad que se tiene sobre los bienes objeto de la resolución presidencial, mientras que sus fracciones segunda y tercera señalan los casos de abandono a los bienes objeto de dicha resolución.

El abandono, de acuerdo con la doctrina del Derecho Civil, es la forma en que puede una persona liberarse de obligaciones respecto a los bienes que son de su propiedad, toda vez que equivale a la renuncia del derecho de propiedad por su titular.

Ahora bien, en las hipótesis señaladas por las diversas fracciones del Artículo 147, se establece que en el caso de renuncia o abandono a los bienes objeto de la resolución presidencial, éstos los considerará el Ejecutivo Federal como vinculados a finalidades agrarias. De acuerdo con lo preceptuado por este Artículo, nos permite considerar que la propiedad agraria en nuestro país tiene una eminente función social que ha de cumplir, para el efecto de no permanecer improductiva y, por lo mismo, el legislador ha establecido una tutela de los bienes agrarios que pertenezcan a los núcleos de población, misma que deviene en un beneficio socioeconómico para el país.

El Artículo 189 del Código Agrario, que señala el talentoso doctor Lucio Mendieta y Núñez para reforzar su criterio de que la propiedad de los bienes ejidales no pertenece a los núcleos de población, sino al Estado (ver *supra*, página 93), debe ser interpretado en el sentido de que en los casos de expropiación de bienes ejidales, el Estado recibe la indemnización que corresponde al nú-

cleo de población expropiado, por la tutela que ejerce sobre dicha indemnización para el efecto de que se adquirieran nuevas tierras que serán destinadas a dicho núcleo, pues de otro modo, y en la hipótesis de que la indemnización por expropiación le fuera entregada al núcleo de población, éste difícilmente la destinaría para adquirir otras tierras, dada la idiosincrasia del campesino mexicano y su escasa cultura, pues el problema agrario tiene su principal causa en la incultura de nuestro pueblo.

La propiedad del ejidatario. El ejidatario es propietario de su parcela cuando el ejido es fraccionado, y sus limitaciones que conforman la especial naturaleza del derecho de propiedad se encuentran en el Artículo 158 que dispone: "Los derechos del ejidatario sobre la parcela, sobre la unidad de dotación y, en general, los que corresponden sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto; son inexistentes los casos que se realicen en contravención de este precepto.

Por otra parte, el Artículo 159 del Código Agrario contiene otros casos de limitación respecto a los derechos individuales de los ejidatarios sobre la unidad normal de dotación o sobre su parcela, señalando también algunas excepciones a dichas limitaciones.

Artículo 159. "Los derechos individuales del ejidatario sobre la unidad normal de dotación a la parcela, así como sobre los bienes del ejido, no podrán ser objeto de contratos de aparcería, arrendamiento o cualesquiera otros que impliquen la explotación indirecta o el empleo del trabajo asalariado, excepto en los siguientes casos:

"I. Cuando se trate de mujeres con familia a su cargo, incapacitadas para trabajar directamente la tierra por sus labores domésticas y la atención de los hijos o menores que de ellas dependan; siempre que vivan en el núcleo de población;

"II. Los menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario;

"III. Los incapacitados, cuando la incapacidad haya sobrevenido por lo menos un año después de trabajar en el ejido, y

"IV Los ejidatarios que hubieran sufrido accidentes o padecan enfermedades que los imposibiliten para el trabajo agrícola, siempre que aquéllos o éstas hayan sobrevenido cuando menos un año después de trabajar en el ejido. . ."

No obstante que el derecho de disposición se encuentra limitado, por cuanto a que el ejidatario no puede disponer libremente de su parcela, encontramos algunos casos en que es posible transmitir el dominio de ella como en los casos de permuta que señala el Artículo 151 del Código Agrario, permuta que puede realizar dentro del mismo ejido, siempre que se pongan de acuerdo los permutantes y lo apruebe el Departamento Agrario.

Para el caso de permuta de parcelas en ejidos distintos, se requiere además el consentimiento de las asambleas generales de ejidatarios de ambos ejidos, ya que la asamblea es el órgano supremo del ejido.

Los artículos 162 y 163 establecen los casos en que puede ser transmitida por herencia la parcela, a los dependientes económicos aun cuando no sean parientes del de *cujus*; a falta de dependientes económicos, si no se designó heredero, sucederá la esposa; a falta de ésta la concubina con hijos, o la que hubiere hecho vida marital seis meses antes del fallecimiento; en defecto de la esposa o concubina, heredarán los hijos. Las personas que tengan derecho a una unidad de dotación o tengan una parcela no son aptas para suceder.

Los artículos 169 y 170 señalan los casos de pérdida de derechos sobre la parcela en el caso de que no se le trabaje personalmente durante dos años consecutivos, o cuando durante el mismo tiempo el ejidatario no efectúe los trabajos que le correspondan dentro del ejido que se explote en forma colectiva. Siempre que se decrete la pérdida de la parcela, ésta debe ser adjudicada a la mujer del campesino sancionado o a quien hubiere designado heredero.

Las disposiciones precedentes tienen como finalidad mantener en explotación los bienes dotados o restituidos por resolución presidencial, ya que la propiedad agraria tiene una eminente función social que cumplir.

La forma de explotación en el ejido puede ser en forma individual como en el caso del sistema parcelario, o también puede hacerse en forma colectiva por el núcleo de población dotado o restituido cuya propiedad será considerada proindiviso, como es el caso de la propiedad comunal.

Partes integrantes del ejido. Unidad de dotación. Este término fue creado por el Código Agrario de 23 de septiembre de 1940, y significa el derecho que tiene el ejidatario sobre la parte alícuota correspondiente en la dotación de tierras, aguas y bosques, que se le da a un núcleo de población por resolución presidencial. La unidad de dotación es abstracta por cuanto a que engloba a los componentes de un núcleo de población beneficiado, y viene a concretizarse dicha unidad de dotación cuando el ejido es fraccionado, convirtiéndose ella en parcela ejidal.

La unidad de dotación sigue el espíritu de las equivalencias, de acuerdo con la calidad de las tierras que señala el Artículo 27 Constitucional en su Fracción XV.

Sobre el particular, impone el Artículo 76 del Código Agrario que:

“Para calcular el monto de la dotación en tierras de cultivo cultivables, se partirá de la superficie o unidad individual de dotación, que será:

”I. De diez hectáreas en terrenos de riego o humedad, y

”II. De veinte hectáreas en terrenos de temporal.

”Se considerarán como tierras de riego aquellas que en virtud de obras artificiales dispongan de aguas suficientes para sostener de un modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial...”

Parcela ejidal, es la extensión de tierra cultivable que se ha

entregado a un componente de un núcleo de población beneficiado, para que la explote individualmente.

Zona de urbanización. Es la superficie de tierra necesaria que se da a un núcleo de población para que en ella construyan sus casas los beneficiados con la resolución presidencial de dotación de tierras, aguas o bosques. El antecedente remoto de la zona de urbanización lo podemos encontrar en los fundos legales de la época de la Colonia.

De esta zona se ocupan los artículos 175 a 184 del Código Agrario.

Sobre el solar de la zona urbana adquiere el dominio pleno el ejidatario que construya su casa y lo posea durante cuatro años ininterrumpidamente (Artículo 181); consecuentemente se puede gravar, enajenar, etc., una vez transcurrido dicho plazo.

Parcela escolar. Esta institución es parte del ejido; su creación es completamente moderna, ya que no tiene antecedentes en nuestro pasado histórico. La parcela escolar tiene una importante función social que cumplir, pues en ella se enseña a los campesinos y a los hijos de éstos, que serán los campesinos del mañana, los mejores métodos técnicos a efecto de lograr la explotación racional de sus parcelas, y consecuentemente trae aparejado un beneficio económico y social para los componentes del ejido.

El Artículo 80, Fracción III, de nuestro ordenamiento agrario, nos dice que las dotaciones ejidales comprenderán: "Las superficies laborables para formar las parcelas escolares, una para cada escuela rural." Aun cuando esta disposición no señala la extensión que deberá tener la parcela escolar, estimo que debe aplicarse lo dispuesto por el Artículo 76 del Código Agrario que señala para la unidad individual de dotación, 10 hectáreas en terrenos de riego o humedad, y 20 hectáreas en terrenos de temporal.

El documento que ampara a la unidad individual de dotación se le conoce con el nombre de Certificado de Derechos Agrarios.

Quando la unidad individual de dotación se concretiza al fraccionarse el ejido, se le expedirá al ejidatario su título parcelario.

c) La Propiedad como Función Social

El concepto individualista del derecho de propiedad que informó a las legislaciones antiguas, ha evolucionado al grado que en el Derecho moderno se ha sustentado el concepto de propiedad como función social.

“Uno de los autores que en nuestro concepto ha expuesto mejor la crítica a la doctrina individualista, y al propio tiempo ha formulado el concepto de propiedad que está de acuerdo con las nuevas orientaciones del derecho, es León Duguit, quien estudió las transformaciones sufridas por diferentes instituciones jurídicas del derecho privado a partir del Código de Napoleón, y sustentó unas conferencias en 1911, en la Universidad de Buenos Aires, tratando de tales transformaciones y relacionándolas con el Código de Napoleón y con el Código Civil de Argentina; y al hacerlo, toma como tipo este Código para referirlo a los de las demás repúblicas latinoamericanas. En estas conferencias, Duguit se refiere no sólo a la propiedad, sino también a otras instituciones jurídicas del Derecho Privado. En cuanto al derecho de propiedad, principia haciendo un estudio crítico, sobre todo en cuanto a la fundamentación filosófica que dio la Declaración de los Derechos del Hombre, y posteriormente, la serie de constituciones francesas, a la institución de la propiedad, para llegar al Código de Napoleón. Ya dijimos que la fundamentación filosófica que aporta el movimiento doctrinario que se inicia con la Revolución Francesa, era la siguiente: considerar a la propiedad como un derecho natural, innato en el hombre, subjetivo, anterior al objetivo, inviolable, absoluto, inalienable e imprescriptible. También consideraba la propiedad desde un punto de vista netamente individual, o sea protegiéndola en razón de los intereses del propietario, que se estimaban preferentes a los intereses sociales. Duguit trata cada una de estas carac-

terísticas. En primer término considera que el derecho de propiedad no puede ser innato en el hombre y anterior a la sociedad. El hombre jamás ha vivido fuera de la sociedad, y por tanto es inadmisibles imaginar, como ocurre en el Contrato Social de Rousseau, al hombre en estado de naturaleza, aislado con sus derechos absolutos, innatos, y posteriormente celebrando un pacto social para unirse a los demás hombres y limitar, en la medida necesaria para la convivencia social, aquellos derechos absolutos. Como el hombre siempre ha vivido en sociedad, tendrá que estudiársele como miembro de un grupo, y sus derechos, por tanto, tendrán que referirse a este estado social indiscutiblemente. Si el hombre al nacer y al reconocérsele derechos, es miembro de un grupo, tendrá necesariamente un conjunto de deberes como miembro de esta colectividad, y en concepto de Duguit, es en ocasión de estos deberes como se le confieren derechos. En otras palabras, los derechos no pueden ser anteriores a la sociedad ni sociológica ni jurídicamente, porque el derecho no se concibe sino implicando una relación social, y no puede haber, por consiguiente, ese derecho absoluto antes de formar parte del grupo, ni esa limitación voluntaria para lograr la convivencia social. Tampoco —dice Duguit— puede considerarse que el Estado o la sociedad, por medio de la ley o norma jurídica, estén impedidos para limitar, organizar o restringir la propiedad, porque el hombre la tiene antes de formar parte de la sociedad y se le reconoce en atención a su calidad de ser humano. Este fundamento filosófico prohibía al Estado limitar o restringir el derecho de propiedad, y sólo para lograr la convivencia social se limitaban los derechos de cada quien en la medida necesaria para lograr la armonía de los derechos de todos. Según Duguit, como no es fundada la tesis de que el hombre tenga derechos innatos anteriores a la sociedad, absolutos, este fundamento que se invoca en la Declaración de los Derechos del Hombre, y en las primeras constituciones francesas para hacer inviolable la propiedad, desaparece. El hombre, como miembro de la colectividad, tiene deberes sociales que cumplir, y en atención a ello tiene derechos para que se reco-

nozca la validez de aquellos actos que ejecute en cumplimiento de sus obligaciones. El Estado será el que reconozca, o mejor dicho, el que establezca cuáles son esos derechos, por medio de la norma jurídica, la cual será la que vendrá en todo caso, según lo determine la solidaridad social, a limitar o restringir el derecho de propiedad y en general los derechos subjetivos. Por tanto, la inviolabilidad imponiéndose a la sociedad y a la ley, desaparece en esta crítica de Duguit.

Tampoco es el derecho de propiedad un derecho subjetivo, anterior al objetivo. En la doctrina francesa se consideró que el hombre tenía derechos innatos, eran derechos subjetivos anteriores a la norma jurídica, y que ésta sólo podía reconocerlos y armonizarlos para evitar los distintos choques en las esferas jurídicas individuales. Por esto dice aquella doctrina que el derecho de propiedad es un derecho subjetivo anterior al derecho objetivo: la ley no lo crea sino que lo encuentra ya formado y sólo lo organiza para lograr la convivencia social. Según Duguit, el derecho objetivo es anterior al subjetivo, y especialmente al de propiedad. Si el hombre al formar parte de un grupo tiene principalmente un conjunto de deberes impuestos por la norma jurídica para lograr la solidaridad social, es la ley la que vendrá en cada caso a reconocer y otorgar ciertos derechos subjetivos, ciertas facultades, poderes, para que el hombre pueda cumplir con el deber social fundamental que tiene de realizar la interdependencia humana.

La tesis de Duguit se funda en el concepto de solidaridad, y todas las normas jurídicas directa o indirectamente tienden a ese fin. Todas ellas imponen ciertos deberes fundamentales, tanto a los gobernantes como a los gobernados. Estos deberes fundamentales son: 1º Realizar aquellos actos que impliquen un perfeccionamiento de la solidaridad social. 2º Abstenerse de ejecutar aquellos actos que lesionen la solidaridad social. Son estas normas, pues, de contenido positivo, que imponen obligaciones de hacer para lograr en forma cada vez más perfecta la solidaridad social; y de contenido negativo, que imponen obligaciones de no hacer para impedir los

actos que puedan lesionar o destruir la solidaridad social. Dentro de estos dos órdenes de normas, Duguit elabora toda su doctrina del derecho público, como del derecho privado. En una forma lógica siempre deduce de esta finalidad del derecho, y de esta doble naturaleza de las normas jurídicas, las consecuencias que estima pertinentes a propósito de cada institución.

En la propiedad hace una distinción lógica: considera que si el hombre tiene el deber de realizar la solidaridad social al ser poseedor de una riqueza, su deber aumenta en la forma en que aquella riqueza tenga influencia en la economía de una colectividad: a medida que tiene mayor riqueza, tiene mayor responsabilidad social. A mayor posesión de bienes, se impone una tarea social más directa, más trascendente, que el hombre no puede eludir manteniendo improductiva esa riqueza. Según Duguit, al hombre se le imponen deberes de emplear la riqueza de que dispone no sólo en beneficio individual, sino colectivo, y es en ocasión de esos deberes como se le reconoce el derecho subjetivo de usar, disfrutar y disponer de una cosa; pero no se le reconoce el derecho de no usar, no disponer y no disfrutar, cuando esta inacción perjudica intereses individuales o colectivos. Queda, pues, explicado cómo el derecho de propiedad, en la tesis de Duguit, es una función social y no un derecho subjetivo, absoluto, inviolable, anterior a la sociedad y al Estado y que la norma jurídica no puede tocar. Es, por el contrario, consecuencia de un deber social que todo hombre tiene para intensificar la interdependencia humana”⁴⁰

Duguit en su teoría de la función social de la propiedad, reproduce las ideas de Augusto Comte, el cual sostuvo que el hombre por el hecho de vivir en sociedad tiene deberes para con ella, y que para hacer posible la ejecución de estos deberes, la sociedad le reconoce derechos, con el objeto de que pueda desenvolver su personalidad física, moral e intelectual, y para que realice aque-

⁴⁰ Doctor RAFAEL ROJINA VILLEGAS, *Bienes, derechos reales y posesión*, págs. 94 y sigs.

llos actos que en forma directa o indirecta tiendan al cumplimiento de sus funciones sociales que debe realizar.

El concepto moderno de propiedad en función social fue recogido por el Artículo 27 Constitucional en sus párrafos segundo y tercero, a los cuales me referí en el capítulo relativo (ver *supra* pág. 27.)

CAPÍTULO IV

LA MAGISTRATURA AGRARIA

- a) *Autoridades agrarias.* — b) *Organos agrarios.* —
c) *Autoridades ejidales.*

Desde la Ley del 6 de enero de 1915, la magistratura agraria ha tenido carácter administrativo.

Nuestra Carta Política en sus fracciones XI, XII, XIII, establece cuáles son las autoridades agrarias y algunas de sus atribuciones; pero es en la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en donde expresamente se señala cuáles son las autoridades agrarias, los órganos agrarios y las autoridades ejidales, así como sus atribuciones específicas. Por el objeto de mi estudio he de referirme sólo al Código Agrario vigente de 1942.

a) *Autoridades agrarias*

El maestro Gabino Fraga hace una distinción entre los órganos de la administración en razón de la naturaleza de las facultades que le son atribuidas y señala que ellos pueden dividirse en dos categorías: Organos que tienen carácter de autoridad y órganos que tienen el carácter de auxiliares.

Cuando un órgano tiene otorgada competencia para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares, imponiéndole a éstos sus determinaciones, se está en presencia de un órgano de autoridad que está investido de facultades de decisión y ejecución. Sin embargo, en ocasiones hay órganos de la

administración que tienen el carácter de autoridad y que sólo tienen la facultad de decisión, ya que la ejecución de sus determinaciones debe llevarse a cabo por otro órgano diferente v. g.: El Ayuntamiento como órgano de decisión y el Presidente municipal como órgano de ejecución.

Señala el talentoso maestro Gabino Fraga que la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar la procedencia del Juicio de amparo, el concepto de autoridad lo entiende no sólo cuando los órganos de la administración se encuentran investidos de facultades de decisión o ejecución, sino que para los efectos del amparo el concepto "Autoridad", comprende a las personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho (jurisprudencia de la Suprema Corte 1917-1954, Tesis 179, pág. 360).

Se está en presencia de un órgano auxiliar de la administración, cuando las facultades de él se reducen a preparar los elementos necesarios a las autoridades, para que éstas puedan dictar sus resoluciones.

Por la naturaleza de sus atribuciones, los órganos auxiliares pueden clasificarse en: órganos auxiliares de preparación técnica, órganos consultivos que pueden ser colegiados o unitarios. En algunos casos la ley señala obligaciones respecto a las autoridades, de oír los órganos auxiliares, y en otros, seguir las opiniones que emitan.⁴¹

Realizada así, la distinción precedente, paso a referirme a la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.

El Código Agrario en su Artículo 1º, señala que:

"Son autoridades agrarias:

- "I. El Presidente de la República.
- "II. Los gobernadores de los estados y territorios federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- "III. El Jefe del Departamento Agrario;

⁴¹ Doctor GABINO FRAGA, *Derecho administrativo*, págs. 126 y sigs.

- "IV. El Secretario de Agricultura y Fomento, y
- "V. El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas."

Puede considerarse también Autoridad agraria a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en virtud de las atribuciones que le señala la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1º de enero de 1959, que en su Artículo 12 en sus fracciones I, II, III, IV, V, VI, le da tal carácter.

El Artículo 33 del Código Agrario señala las atribuciones del Presidente de la República:

"El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria.

"Sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas.

"Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de esta Ley, la que ponga fin a un expediente:

- "I. De restitución o de dotación de tierras o aguas;
- "II. De ampliación de las ya concedidas;
- "III. De creación de nuevos centros de población agrícola;
- "IV. De reconocimiento de la propiedad de bienes comunales, y
- "V. De reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, de acuerdo con este Código."

El doctor Lucio Mendieta y Núñez señala que las anteriores disposiciones se prestan a dos interpretaciones: la primera, en que como el Presidente de la República es la suprema Autoridad agraria puede modificar sus propias resoluciones, y la segunda, que las resoluciones presidenciales son inatacables.⁴²

Diferiendo de la opinión antes mencionada, sustento lo siguiente:

⁴² Doctor LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ, *El problema agrario de México*, pág. 223.

Efectivamente, no se puede concluir que el Presidente de la República por el hecho de ser la suprema Autoridad agraria, pueda modificar sus propias resoluciones, toda vez que de hacerlo, se rompería con el principio de la definitividad de la sentencia, por decirlo así, pues dicha resolución aunque desde el punto de vista formal no es un acto de naturaleza jurisdiccional, desde el punto de vista material sí lo es; de otro modo, se necesitaría torturar la lógica jurídica para concluir que a su arbitrio el Presidente de la República pueda modificar sus resoluciones definitivas, provocando con ello la inestabilidad del procedimiento agrario.

Las resoluciones presidenciales, pueden ser impugnadas en juicio de garantías, únicamente cuando el quejoso se encuentra dentro del presupuesto del párrafo tercero de la Fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, ya que los efectos del amparo, son al que obtiene, reponerlo en el goce de la garantía violada.

El Artículo 34 del Ordenamiento agrario señala que:

"Son atribuciones de los gobernadores de los estados y territorios federales y del Jefe del Departamento del Distrito Federal:

"I. Dictar mandamientos para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotaciones complementarias y ampliación de ejidos;

"II. Emitir su opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población agrícola, y en los de expropiación de tierras y aguas ejidales;

"III. Proveer en lo administrativo cuanto fuere necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal;

"IV. Nombrar y remover libremente a sus representantes en las comisiones agrarias mixtas;

"V. Nombrar y remover a los comités particulares ejecutivos;

"VI. Poner en conocimiento del Departamento Agrario las

irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de éste, y

"VII. Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos les señalen."

El maestro Mendieta y Núñez al referirse al Artículo precedente, señala que por lo que hace al Jefe del Departamento del Distrito Federal, como Autoridad agraria, crea un problema jurídico en virtud de que el Artículo 73 de la Constitución establece que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto de los órganos creados por la Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, mismo (Jefe del Departamento del Distrito Federal) que viene a ser un representante del Ejecutivo, y que por lo mismo no se comprende cómo puede ser una autoridad agraria diversa de aquél con facultades autónomas, dado que la Fracción XII del Artículo 27 de la Constitución, se refiere únicamente a los gobernadores de los estados, a quienes sólo concede facultades decisorias en materia agraria.

En opinión de la sustentante, la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal, como Autoridad agraria, hecha por el Código Agrario tiene su justificación histórica y legal, pues como señala el doctor Gabino Fraga:

"El Distrito Federal ha sido administrado en diversas formas. La que existió hasta el año de 1928 consistía en encargar la atención de los intereses locales a un Gobernador, dependiente directo del Presidente de la República, y a una organización municipal de elección popular.

"Sin embargo, la coexistencia de la autoridad federal, del gobierno local y de la organización municipal era causa de frecuentes dificultades que venían a repercutir desfavorablemente sobre la prestación de los servicios locales, y de la misma manera que se procedió cuando esas dificultades eran con los poderes de los estados, se llegó a reformar la Constitución, suprimiéndose el Gobier-

no del Distrito y el régimen municipal y se estableció el sistema de organización que es materia del presente capítulo y el cual ha sido regulado sucesivamente por las leyes de 31 de diciembre de 1928 y de 31 de diciembre de 1941, con sus diversas reformas.”

El Artículo 5° de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 21 de diciembre de 1941 señala que el Presidente de la República tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejerce por conducto de un funcionario que se denomina Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Ahora bien, el Departamento del Distrito tiene funciones y competencia que antiguamente correspondía a los municipios, y tiene funciones de carácter político gubernativo, entre las que se puede mencionar las relativas al auxilio de política federal, y a la satisfacción de intereses locales; por lo mismo, me permito concluir que aunque al Jefe del Departamento del Distrito Federal se le trate de negar el carácter de Autoridad agraria, dicho carácter le ha sido impuesto por virtud de una ley federal como es el Código Agrario, que reglamenta el Artículo 27 de la Constitución. Cabe citar al maestro Tena Ramírez quien dice:

“Tocante al Presidente de la República, es indudable que no deja de ser Poder Federal por el hecho de que tenga conferida la función anexa de gobernar al Distrito Federal.

Pero no surge con la misma evidencia la naturaleza de las autoridades subalternas, por cuyo conducto ejerce el Presidente de la República el gobierno de aquella entidad. Para considerarlas federales sería preciso admitir que el Presidente de la República les trasmitió su propia naturaleza federal, ya que por sí mismas dichas autoridades no son federales.”⁴³

De lo anterior se infiere la naturaleza de Autoridad agraria que tiene el Jefe del Departamento del Distrito.

El Artículo 35 del Código Agrario señala que:

“El Jefe del Departamento Agrario tiene la responsabilidad

⁴³ Doctor FELIPE TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, pág. 289 *Infine*.

política, técnica y administrativa de la dependencia de su cargo ante el Presidente de la República, y sus atribuciones son:

"I. Acordar con el Presidente de la República;

"II. Firmar, juntamente con el Presidente de la República, las resoluciones y acuerdos que dicte en materia agraria, y hacerlas ejecutar bajo su propia responsabilidad;

"III. Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquiera otra causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad;

"IV. Informar al Presidente de la República de los casos en que procedan las consignaciones de que trata el Artículo 342;

"V. Nombrar y remover al personal técnico y administrativo del Departamento, de acuerdo con las leyes de la materia;

"VI. Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, reconocimiento, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en este Código, salvo en casos expresamente reservados por la ley a otra autoridad;

"VII. Marcar lineamientos generales a las actividades del Departamento Agrario, acatando instrucciones del Presidente de la República, y

"VIII. Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos le señalen."

El Artículo 38 del ordenamiento en mención, se refiere al Secretario de Agricultura, como Autoridad agraria y señala:

"Son atribuciones del Secretario de Agricultura y Fomento:

"I. Determinar los medios adecuados para el control legal, el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población agrícola-ejidal, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina;

"II. Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, en los términos de este Código y de las demás leyes y reglamentos que rijan esta materia;

"III. Intervenir en la elección de autoridades ejidales y comunales, en su renovación y destitución, en los términos de este Código;

"IV. Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos puedan legalmente celebrar los ejidos y las comunidades con terceras personas, o entre sí;

"V. Opinar en los casos de privación temporal o definitiva de derechos ejidales, depuración de censos ejidales, fusión y división de ejidos, expropiación de bienes ejidales, y admisión de nuevos campesinos como ejidatarios;

"VI. Coordinar las actividades de las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento, a fin de que concurran a mejorar la agricultura y la ganadería de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población agrícola, y

"VII. Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos le confieran."

El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas a que se refiere el Artículo 1º en su Fracción V como Autoridad agraria, ha dejado de serlo, por virtud de haber desaparecido dicho Departamento de acuerdo con lo que dispuso el Artículo 20 Transitorio de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946.

Las facultades correspondientes a dicho Departamento, pasaron a la Secretaría de Educación Pública, y corresponden a la Dirección General de Asuntos Indígenas dependiente de la Secretaría en mención, de acuerdo con lo que dispuso el Artículo 10, Fracción XXX, del Reglamento de la Ley de Secretarías de Estado de 1º de enero de 1947.

b) Organos agrarios

De acuerdo con la distinción señalada por el maestro Gabino Fraga —ver *supra*, pág. 104, inciso A)—, encontramos en el Ar-

título 2 del Código Agrario órganos que tienen carácter de autoridad, en virtud de que pueden imponer a los particulares sus determinaciones, y órganos que tienen el carácter de auxiliares de la administración, ya que sus facultades se reducen a preparar los elementos necesarios a las autoridades agrarias. Entre los primeros podemos anotar al Departamento Agrario, a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y a la Dirección General de Asuntos Indígenas (antes Departamento de Asuntos Indígenas); los segundos son el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

El Artículo 6º dispone:

“El Departamento Agrario es la dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de aplicar este Código y las demás leyes agrarias, en cuanto la ley no atribuya expresamente competencia a otros órganos.”

El Cuerpo Consultivo Agrario, es un órgano de consulta del Jefe del Ejecutivo, y asesora a éste en las resoluciones definitivas que deba de pronunciar en relación con los proyectos que presente el Jefe del Departamento Agrario.

El Artículo 7º del Código Agrario señala que:

“El Cuerpo Consultivo Agrario, auxiliar del Ejecutivo de la Unión, estará integrado por nueve miembros. El Jefe del Departamento Agrario lo presidirá y propondrá al Presidente de la República el nombramiento y la remoción de los demás componentes de este cuerpo, quienes deberán llenar los requisitos siguientes:

”I. No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables;

”II. No desempeñar cargo alguno de elección popular, o en las organizaciones de campesinos o de propietarios de tierras, y

”III. Ser de reconocida honorabilidad.

”Seis de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario deberán ser agrónomos o ingenieros titulados, o técnicos, con cinco años de práctica en asuntos agrarios; dos actuarán como representantes de los campesinos.”

Las Comisiones Agrarias Mixtas son los órganos consultivos

de los ejecutivos locales y se integran por un presidente, un secretario y tres vocales (Artículo 9°).

El maestro Lucio Mendieta y Núñez señala que, de acuerdo con el Artículo 3° del Código Agrario, los Comités Particulares Ejecutivos son órganos agrarios transitorios que representan a los núcleos solicitantes de tierras y aguas durante el procedimiento relativo.

c) Autoridades ejidales

El Artículo 4° del Código Agrario establece que: "Son autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras:

"I. Las asambleas generales;

"II. Los comisariados ejidales y de bienes comunales, y

"III. Los consejos de vigilancia."

La asamblea general de ejidatarios es el órgano supremo de los ejidos, y se integran con ejidatarios que no hayan perdido sus derechos ejidales. Estas asambleas quedan legalmente constituidas en el caso de segunda convocatoria con la asistencia de la mitad más uno —Artículo 17—. Ella puede elegir los comisariados y los consejos de vigilancia y podrá removerlos por cualquiera de las causas señaladas en los artículos 24 y 45 del Código Agrario.

Por su orden y de acuerdo con lo preceptuado en el Código Agrario, el Artículo 42 dispone:

"Son atribuciones de la asamblea general de ejidatarios:

"I. Elegir y remover a los miembros del comisariado ejidal y del Consejo de vigilancia, de acuerdo con lo dispuesto en este Código;

"II. Autorizar, modificar o rectificar, cuando proceda legalmente, las determinaciones del comisariado ejidal;

"III. Discutir y aprobar, en su caso, los informes que rinda el comisariado, y ordenar que los estados de cuenta que se aprueben sean fijados en lugar visible del poblado;

"IV. Pedir la intervención de las autoridades agrarias a solicitud fundada y oyendo a los interesados, para que resuelvan sobre suspensión o privación de derechos de miembros del ejido;

"V. Dictar los acuerdos relativos a la forma en que deben disfrutarse los terrenos comunales del ejido; acuerdos que deberán ser aprobados y reglamentados, en su caso, por la Secretaría de Agricultura o por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, y

"VI. Las que este Código y las otras leyes y reglamentos le señalen.

"Los comisariados ejidales, son los representantes de los núcleos de población y tienen las facultades del mandatario."

El Artículo 22 dispone:

"Los comisariados ejidales serán electos en asamblea general de ejidatarios, por mayoría de votos, y estarán constituidos por tres miembros propietarios y tres suplentes, que desempeñarán los cargos de presidente, secretario y tesorero."

El Artículo 23 señala que:

"Para ser miembro de un comisariado ejidal, se requiere:

"I. Ser ejidatario del núcleo de población de que se trate, estar en pleno goce de sus derechos, trabajar en su ejido y tener, por lo menos, una residencia de seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de la elección;

"II. Saber leer y escribir;

"III. Ser de buena conducta;

"IV. Ser miembro de la sociedad local de crédito ejidal, cuando la hubiere en el ejido y esté constituida por la mayoría de los miembros de él.

"El tesorero del comisariado y el del consejo de vigilancia, cuando supla a aquél, caucionarán su manejo a satisfacción de la autoridad competente."

El Artículo 43 señala las atribuciones de los comisariados ejidales, las que en síntesis son las de representar al núcleo de población en calidad de apoderado, ante las autoridades administrativas o judiciales; recibir en el momento de la ejecución los bienes y

documentos objeto de mandamiento de gobernador o de la resolución presidencial; la administración de los bienes ejidales o comunales, con facultades generales para actos de administración y de dominio, con las limitaciones que el Código establece; vigilar los parcelamientos ejidales; vigilar que la explotación individual o colectiva se ajuste a la ley a las disposiciones del Departamento Agrario, Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Banco Nacional de Crédito Ejidal; formar parte del Consejo de Administración y Vigilancia de las sociedades locales de crédito ejidal de sus ejidos; promover a asamblea general de ejidatarios, por lo menos una vez al mes, y cuando lo solicite el Consejo de vigilancia, Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura o el Banco Nacional de Crédito Ejidal; dar cuenta a la asamblea general de ejidatarios, de las labores efectuadas, del manejo de fondos y de las iniciativas que se juzguen convenientes; cumplir los acuerdos que dicten las autoridades agrarias y las asambleas generales de ejidatarios; las que específicamente señale el Código Agrario u otras leyes y reglamentos.

El Artículo 44 establece que los comisariados ejidales sólo podrán realizar operaciones o contraer obligaciones, cuando estén autorizados en forma concreta por la asamblea de ejidatarios, por el Departamento Agrario y la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Son nulos los actos que se realicen en contravención de esta norma.

Las causas de remoción se contienen en el Artículo 24 que dispone:

“Los miembros de los comisariados ejidales podrán ser removidos por la asamblea general de ejidatarios, por cualesquiera de las siguientes causas:

”I. No cumplir los acuerdos de la asamblea general;

”II. Contravenir las disposiciones de este Código las de sus reglamentos y todas aquellas que se relacionen con la explotación y aprovechamiento de los ejidos;

”III. Desobedecer las disposiciones que dicten el Departamen-

to Agrario, la Secretaría de Agricultura o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, dentro de sus respectivas jurisdicciones;

"IV. Malversar fondos;

"V. Ser procesado por delito que amerite pena corporal, y

"VI. Ausentarse del ejido por más de tres meses consecutivos, sin causa justificada."

El doctor Gabino Fraga sostiene que los comisariados ejidales realizan una función pública, y los incluye en el capítulo "descentralización por colaboración"; para llegar a esta conclusión expone lo siguiente:

"La descentralización por colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización que hasta aquí hemos estudiado.

La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.

"De esta manera, la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

Resulta, pues, de lo dicho, que la descentralización por colaboración se caracteriza, frente a los otros dos tipos de descentralización, por no constituir parte integrante de la organización administrativa, por realizarse mediante organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran con aquella organización, constituyen, según la expresión de B. Geny, instituciones colocadas en los límites del derecho público y del derecho privado, que des-

cargan a la Administración de una parte de sus tareas, sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados.

De muy variada índole son las instituciones que colaboran con la Administración, pero pueden ser clasificadas en tres grupos principales, tomando como punto de partida el elemento de la función administrativa cuyo ejercicio les está encomendado.

Si en dicha función pueden reconocerse tres etapas sucesivas, como en otros lugares lo hemos hecho notar, separando la preparación, la decisión y la ejecución, la legislación positiva, al hacer participar a las organizaciones privadas en alguna o algunas de esas operaciones mediante la descentralización que nos ocupa, hace posible la división entre organizaciones que colaboran en la función consultiva (de preparación), en la función de ejecución y en la función de decisión.

Así, la cámara de comercio e industria y las asociaciones agrícola, tienen facultades que principal, aunque no exclusivamente, son de consulta; las empresas concesionarias, los contratantes en contratos administrativos y los establecimientos incorporados de enseñanza, están colaborando en la ejecución de la función administrativa, y por último, los comisariados ejidales establecidos por la legislación agraria, constituyen organismos asociados a las funciones de decisión y ejecución.”⁴⁴

Consejo de vigilancia. El artículo 29 del Código Agrario señala, que en cada ejido habrá un consejo de vigilancia, constituido por tres miembros propietarios y tres suplentes, que desempeñarán el cargo de presidente, secretario y tesorero. En el caso de que el comisariado ejidal sea electo por mayoría, la minoría tiene el derecho de designar el consejo de vigilancia, cuyos miembros pueden reunir los mismos requisitos que se exigen a los miembros del comisariado.

El Artículo 45 señala:

⁴⁴ Doctor GABINO FRAGA, *Derecho administrativo*, págs. 227 y sigs.

“Son atribuciones del consejo de vigilancia:

”I. Vigilar que los actos del comisariado ejidal se ajusten a los preceptos de este Código y a las disposiciones que se dicten sobre organización, administración y aprovechamiento de los ejidos, así como que se cumpla con las demás disposiciones legales que deben regir las actividades del ejido.

”II. Revisar mensualmente las cuentas del comisariado y formular las observaciones que ameriten, a fin de darlas a conocer a la asamblea general;

”III. Dar cuenta al Departamento Agrario de todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales, y a la Secretaría de Agricultura de las anomalías o de los obstáculos para la correcta explotación de los bienes del ejido, cuando el comisariado no informe sobre tales hechos;

”IV. Pedir al comisariado, cuando lo estime conveniente o cuando lo solicite el veinticinco por ciento de los componentes del núcleo de población, que convoque a asamblea general, y

”V. Las que este Código y demás leyes y reglamentos le señalen.”

Son causas de remoción del consejo de vigilancia cuando falten al cumplimiento de sus obligaciones que les imponen la norma procedente.

CAPÍTULO V

LAS GARANTIAS EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

a) Concepto de garantía. — b) El Artículo 27 Constitucional como garantía individual. — c) Concepto de derecho social. — d) El Artículo 27 Constitucional como derecho social.

a) Concepto de garantía

La palabra "garantía" significa: asegurar, proteger, defender o salvaguardar. El maestro Ignacio Burgoa señala que, jurídicamente dicho concepto corresponde a los mencionados. La Institución "garantía" deriva del Derecho Francés, toda vez que a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre, el Estado reconoce el derecho público del individuo.

El concepto "garantía" en derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional. De esta guisa, se ha estimado, incluso por la doctrina, que el principio de legalidad, el de división o separación de poderes, el de responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, etc., son garantías jurídicas estatuidas en beneficio de los gobernados; afirmándose tam-

bién que el mismo concepto se extiende a los medios o recursos tendentes a hacer efectivo el imperio de la ley y del derecho.⁴⁵

Expone el talentoso maestro Ignacio Burgoa, que la doctrina no se ha puesto de acuerdo en la acepción estricta y específica del concepto "garantía", en el derecho público, especialmente en el constitucional, en virtud de las múltiples definiciones y diversidad de criterios sobre este concepto, originando con ello ideas confusas o demasiado generales.

"Suele hablarse, en efecto, de «garantías institucionales» como medios de protección de «ciertas instituciones» establecidos por la «regulación constitucional» para hacer imposible su supresión en la vía legislativa ordinaria.

Esta idea identifica a la garantía con la Constitución misma o, al menos, con los preceptos constitucionales protectores de «ciertas instituciones», lo que es inadmisibile, ya que no se trata de desentrañar lo que es «garantía en general», sino de definir lo que denota el concepto específico de «garantía individual o del gobernado»."

Jellinek clasifica las "garantías del derecho público" en garantías sociales, tales como la religión, las costumbres, las fuerzas culturales y, en general, los elementos diversos que se dan en la dinámica de la sociedad; garantías políticas, dentro de las que comprende la organización misma del Estado y el principio de división de poderes; y jurídicas que se traducen en los sistemas de fiscalización de los órganos estatales, de responsabilidad oficial, de jurisdicción y de los medios para hacer efectivas las normas de derecho objetivo. Fácilmente puede notarse que esta clasificación tiene como base la idea general de garantía y que por modo distinto puede aplicarse a cualquiera de los tipos enunciados, lo que no aporta ninguna luz para precisar el concepto de garantía individual o del gobernado.

Kelsen alude a "las garantías de la Constitución" y las iden-

⁴⁵ Doctor IGNACIO BURGOA, *Las garantías individuales*, pág. 135.

tifica con los procedimientos o medios para asegurar el imperio de la ley fundamental frente a las normas jurídicas secundarias, es decir, para “garantizar el que una norma inferior se ajuste a la norma superior que determina su creación o su contenido. Huelga decir que tampoco la opinión del famoso jurista vienés se dirige hacia la definición del tipo específico de garantía que nos interesa, pues no habla de las garantías del gobernado sino de los medios o sistemas para “garantizar” o asegurar la prevalencia de las normas jurídicas superiores sobre la de menor categoría.”⁴⁶

En opinión del maestro Burgoa y desde el punto de vista de nuestra Carta Política las garantías individuales deben entenderse como “Derechos del Gobernado” frente al Poder Público, pues ambos conceptos son equivalentes.

“Ahora bien, directa y primariamente, frente a los miembros singulares del Estado o gobernados, la autolimitación estatal y las limitaciones jurídicas a la actuación de las autoridades se revelan en las garantías individuales. Por tanto, éstas se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal.”⁴⁷

Los derechos públicos subjetivos de la persona, nuestra Constitución los llama garantías individuales.

Sabemos que la parte dogmática de la Constitución en sus primeros 28 artículos los contiene; sin embargo, técnicamente no debieron llamarse garantías individuales, pero tal situación deriva de la corriente jusnaturalista que informó a las Constituciones Americana, Francesa y Mexicana; pues propiamente la garantía consiste en la facultad que tiene el sujeto para excitar al órgano jurisdiccional controlador de la Constitución y consiste en que di-

⁴⁶ IGNACIO BURGOA, *Obra citada*, pág. 136.

⁴⁷ IGNACIO BURGOA, *Obra citada*, pág. 138.

cho órgano pueda nulificar los actos que contraríen a la *lex fundamentalis*. Estas ideas fueron vertidas en el *Federalista*, por Hamilton, al igual que en su obra jurisprudencial, por John Marshall, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica.⁴⁸

León Duguit en 1912, al visitar la Unión Americana, cambió impresiones con el Presidente de la Corte Suprema, y expuso:

“Estas garantías (en favor del individuo en sus relaciones con el Estado) no pueden residir más que en una alta jurisdicción de reconocida competencia, cuyo saber e imparcialidad están a cubierto de toda sospecha y ante cuyas decisiones se incline todo el mundo, gobernantes y gobernados, y hasta el mismo legislador... Corresponde a los Estados Unidos el honor de haber constituido un sistema que casi asegura la relación de este ideal.”⁴⁹

El maestro Tena Ramírez, como corolario a las ideas expuestas, señala que las constituciones occidentales inspiradas en la norteamericana y en la francesa, han organizado el poder público con la mira de impedir el abuso del poder, y que nuestra Constitución sustenta dos principios capitales: el primero, como aquel que se refiere a la libertad del individuo que por regla general es ilimitada, en tanto que la libertad del Estado para restringirla es limitada en principio; el segundo, complemento indispensable del primero, como la circunscripción del poder del Estado a un sistema de competencias establecido.

Señala que el primer principio obliga a enumerar en la Constitución derechos del individuo (fundamentales) que se sustraen a la invasión de poder del Estado. Estos derechos son los llamados públicos subjetivos o derechos de la persona frente al Estado, y comprenden los derechos absolutos, como la libertad de conciencia y libertad personal protegida contra detenciones arbitrarias.

Al segundo principio enunciado encontramos que pertenecen

⁴⁸ Doctor FELIPE TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, pág. 12.

⁴⁹ *Obra citada*, pág. 15.

los derechos individuales que no quedan en la esfera del particular, sino que requieren la intervención ordenadora y limitadora del Estado; podríamos añadir el derecho público de acción constitucional.

El doctor Tena Ramírez, refiriéndose a los derechos fundamentales del hombre de que trata la parte dogmática de nuestro Carta Política, señala que la Constitución designa tales derechos con el nombre de garantías individuales, denominación impropia, ya que una cosa son los derechos individuales enumerados por la Constitución, y otra la "garantía" de esos derechos que reside en el juicio de amparo.

"Para realizar el desiderátum de la libertad individual, no basta con limitar en el exterior el poder del Estado mediante la garantía de los derechos fundamentales del individuo, sino que es preciso circunscribirlo en el interior por medio de un sistema de competencias. La garantía orgánica contra el abuso del poder, está principalmente en la división de poderes. La parte de la Constitución que tiene por objeto organizar al poder público, es la parte orgánica. En nuestra Constitución todo el Título tercero, desde el Artículo 49 hasta el 107, trata de la organización y competencia de los poderes federales, en tanto que el Título cuarto, relacionado también con la parte orgánica, establece las responsabilidades de los funcionarios públicos. Es la parte orgánica la que propiamente regula la formación de la voluntad estatal, al insuflar en los órganos facultades de hacer, a diferencia de la parte dogmática, que generalmente sólo erige prohibiciones."⁵⁰

Precisado en esta forma el concepto de garantía como equivalente de Derecho Público subjetivo de acción, que tiene el gobierno frente al Estado, paso a referirme al Artículo 27 de nuestro Carta Política, considerado como garantía individual.

⁵⁰ *Obra citada*, pág. 21.

b) El Artículo 27 Constitucional como garantía individual

Señala el maestro Ignacio Burgoa, al tratar el Capítulo relativo a garantías de propiedad, que la propiedad privada tiene el carácter de derecho público subjetivo, cuando pertenece al gobernado, y éste puede oponerlo al Estado y a sus órganos, considerados como entidades de imperio, toda vez que sus decisiones y ejecución de las mismas pueden incidir en la esfera de los particulares.

“En este sentido, la propiedad privada se erige en el contenido de una potestad jurídica, fruto de una relación existente entre el gobernado, por un lado, y el Estado y sus autoridades por el otro, consistente en exigir de la entidad política y de sus órganos autoritarios su respeto y observancia. El Estado y sus autoridades, ante ese derecho subjetivo público, cuyo contenido es la propiedad privada, tienen a su cargo la obligación correlativa que estriba en una abstención, es decir, en asumir una actitud de respeto, de no vulneración, de no ejecutar acto lesivo alguno. Claro está que esta obligación pasiva que se deriva para el Estado y sus autoridades de la garantía individual correspondiente, no excluye la posibilidad de que la entidad política, en presencia de un interés colectivo, social o público, imponga a la propiedad privada restricciones y modalidades.”⁵¹

El derecho público subjetivo que se refiere a la propiedad inmobiliaria, se contiene en el primer párrafo del Artículo 27 Constitucional, que señala:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”

De la norma fundamental señalada y haciendo un análisis de

⁵¹ Doctor IGNACIO BURGOA, *Las garantías individuales*, pág. 409.

sus diversas fracciones relativas a la parte agraria, me he referido en el capítulo primero de esta tesis (ver *supra*, págs. 14 y 24).

Creo necesario hacer notar que la Constitución, en sentido formal, contiene preceptos que no deben formar parte de ella, pues por su naturaleza deberían encontrarse en leyes ordinarias, pero que debido a que se les ha otorgado un rango superior al de las leyes comunes, por necesidades de carácter político, y para hacer más difícil su enmienda o modificación se les ha incorporado a la Ley Fundamental, en virtud que el procedimiento para modificar normas constitucionales es más complicado que el de las leyes ordinarias (Artículo 135 de la Constitución).

El maestro Tena Ramírez, sobre el particular dice:

“La presencia en la Constitución de estos agregados constitucionales obedece al interés de un partido en colocar sus conquistas dentro de la ley superior, o bien responde a la importancia nacional de determinadas prescripciones. Realizan el primero de dichos propósitos los artículos 27, 123 y 130 y el segundo los capítulos II, III y IV del Título primero, que se refieren a la nacionalidad y a la ciudadanía, así como numerosos preceptos complementarios del sistema federal, algunos de los cuales, contenidos principalmente en el Título quinto, señalan prohibiciones u obligaciones positivas para los estados, mientras que otros, como son a los que se refiere el capítulo II del Título segundo, regulan el aspecto relativo al territorio nacional.”⁵²

c) Concepto de derecho social

Para elaborar el concepto de derecho social, he de referirme primero a la distinción tradicional que existe entre derecho público y derecho privado.

La distinción entre derecho público y derecho privado, para algunos autores se estima en que obedece a categorías *a priori* del

⁵² DOCTOR FELIPE TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, pág. 22.

derecho (Radbruch), para otros sólo tiene un interés teórico-práctico como León Duguit, y para la Escuela vienesa representada por Hans Kelsen, tal distinción es improcedente pues el Derecho en todo caso es público por emanar del Estado.

En el antiguo Derecho Romano, y de acuerdo con lo expuesto por el jurisconsulto Ulpiano, se distinguía entre derecho público y derecho privado: "*Publicum jus est quod ad statum rei romanse spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem*". Derecho público es el que atañe a la conservación de la cosa romana; derecho privado el que concierne a la utilidad de los particulares. Señala el maestro García Máynez que a la teoría citada se le conoce con el nombre de teoría del interés en juego.

Únicamente me he de referir a la teoría de la relación, que generalmente es aceptada por la doctrina y consiste en que la distinción entre ambas ramas del derecho, no debe buscarse en el interés protegido, sino en la naturaleza de las relaciones de los sujetos que las normas establecen. De esta manera, nos encontramos en presencia del derecho privado cuando los sujetos en su relación se encuentran colocados en un plano de igualdad, sin que ninguno de ellos intervenga como entidad soberana. La relación es de derecho público, cuando se establece entre un particular y el Estado, o sea, cuando hay una relación de subordinación; también será de derecho público cuando los sujetos de la relación sean órganos del poder público, o entre estados soberanos.

Actualmente se ha hecho una nueva distinción de las ramas tradicionales del derecho —derecho público y derecho privado—, que concibe a las normas protectoras de núcleos sociales, como derecho social, y sobre este particular expone el doctor Mario de la Cueva lo siguiente:

“La separación del derecho social en público y privado ha dejado de ser un dogma para la doctrina jurídica del Siglo xx. Dos grandes maestros del derecho público, creadores de dos escuelas jurídicas, León Duguit en Francia y Hans Kelsen en Austria, negaron la distinción. Los esfuerzos de los partidarios de la división

por defenderla, han fracasado, pues si bien se admite que aún subsiste, nadie cree que la diferencia sea cortante o absoluta; las fronteras entre el derecho público y el derecho privado han dejado de existir; diríamos que veinte siglos después, el pensamiento de Ulpiano ha probado su sabiduría y que la diferenciación del derecho en público y privado ha vuelto a adquirir un valor relativo, porque todo derecho es a la vez público y privado. En los finales del Siglo XIX, Otto von Gierke principió a dudar de la clasificación; le pareció que existía una tercera rama jurídica, un derecho social, que no era ni público ni privado y que si procuraba, como todo el derecho, la regulación de relaciones humanas, a diferencia de los derechos público y privado, contemplaba al hombre como integrante de lo social. Pues bien, la idea de un derecho social de nuevo cuño se ha impuesto a la ciencia del Derecho, a consecuencia de las transformaciones operadas en el Estado y en el derecho individualistas y liberales del Siglo XIX. La doctrina, que fue apenas anunciada por Gierke, es hoy una realidad, y según creemos, la única explicación posible del nuevo fenómeno jurídico. Gustavo Radbruch, constituyente de Weimar, fue su primer gran expositor. . .”⁵³

Para Paul Roubier subsiste la división del derecho público y privado, pero tal distinción no es absoluta ya que hay un derecho mixto, que son estatutos que se han formado lentamente en la historia y que no pueden ser incluidos íntegramente ni en el derecho público ni en el derecho privado. En ese derecho mixto se encuentran los estatutos relativos al derecho mercantil, al derecho del trabajo y al derecho agrario.⁵⁴

Cabe citar los argumentos vertidos por el notable maestro Mario de la Cueva en su obra *Derecho mexicano del trabajo*, mismos que responden a la naturaleza jurídica del derecho agrario como protector de la clase campesina:

“El derecho del trabajo no es derecho público ni derecho pri-

⁵³ Doctor MARIO DE LA CUEVA, *Derecho mexicano del trabajo*, tomo 1º, pág. 221.

⁵⁴ *Obra citada*, pág. 228.

vado, es un derecho social nuevo: Difiere esencialmente del derecho privado, porque, se dice en el párrafo que antecede, el derecho privado es un derecho de las cosas, de las obligaciones y de los contratos, en tanto el derecho del trabajo se enfrenta a un problema de la vida humana y postula nuevos valores y conceptos. Por ello no se le puede colgar la etiqueta del derecho público o la del derecho privado, y si bien es cierto que alguna de sus instituciones y normas podrían incluirse en una u otra de las ramas del derecho, diversas instituciones son, a la vez, derecho público y derecho privado. Además, la división del derecho del trabajo en dos capítulos, uno derecho público y otro derecho privado, nada nos dice acerca de su naturaleza. El derecho del trabajo es un derecho social en el sentido en que habló Gierke y lo es porque considera al hombre como miembro de un todo, lo que hace de él un derecho nuevo.”⁵⁵

Las citas precedentes nos permiten establecer que el derecho social es un derecho económico, proteccionista y de clase.

d) El Artículo 27 Constitucional como derecho social

En el Capítulo primero de esta tesis, hice una breve síntesis del problema agrario considerándolo en sus antecedentes inmediatos, respecto al origen de la consagración en precepto constitucional de las directrices de la Reforma Agraria.

El Constituyente de Querétaro quiso preservar la permanencia de los derechos que la Revolución conquistó para la clase campesina, y a este efecto incluyó en el propio cuerpo constitucional el Artículo 27 a fin de garantizar aquella estabilidad, por la difícil modificación de los textos constitucionales. Aunque esta técnica fue criticada por quienes mantenían el criterio tradicionalista de que una Constitución debe integrarse por una parte dogmática y otra orgánica, reservada la primera para la consagración de los derechos públicos subjetivos o garantías individuales, y la segunda para el

⁵⁵ *Obra citada, pág. 230.*

establecimiento de los órganos estatales y la limitación de su competencia. Esta postura ha sido definitivamente superada y múltiples Constituciones la han aceptado, avalando la técnica del Constituyente mexicano.

Señala el maestro Ignacio Burgoa que las garantías sociales en materia agraria, deben estimarse en una relación jurídica, cuyos sujetos activos estén constituidos por la clase campesina en lo colectivo y por sus miembros singulares en lo individual, siendo el sujeto pasivo la entidad estatal.

“Es evidente que dichas garantías deben ser de consistencia e implicación diferentes de las que rigen en materia obrera. Estas últimas, según aseveramos, se traducen en un conjunto de normas fundamentales de carácter constitucional que regulan las relaciones jurídicas y económicas entre los factores de la producción, como son el capital y el trabajo. Al través de las garantías sociales en materia laboral, jamás se ha pretendido eliminar a uno de los necesarios sujetos de la relación de trabajo, como es el patrón, toda vez que se contraen a asegurar la igualdad real y positiva del trabajador frente a la empresa, protegiéndolo mediante un sistema de seguridad jurídica establecido primariamente en la Ley Suprema. Por eso las garantías sociales en materia obrera tienen dos sujetos, respectivamente constituidos por la clase patronal y por la clase laborante, y cuyo régimen constitucional y legal está vigilado, controlado y preservado por el poder estatal al través de las autoridades correspondientes.

“Una fisonomía distinta deben presentar las garantías sociales en materia agraria. Dichas garantías no deben ser reguladoras de las relaciones jurídico económicas de dos clases sociales diferentes, como serían la campesina y la poseedora de las grandes extensiones territoriales o latifundista, precisamente porque, mediante los objetivos de la Reforma Agraria que se proclaman en el Artículo 27 de la Constitución, y al través de los procedimientos dotatorios y resitutorios correspondientes, se elimina a la clase social últimamente citada. Consiguientemente, en materia agraria las garantías sociales

no deben incidir ni operar en un ámbito de relaciones entre dos clases sociales, como las del trabajo, sino que se deben ostentar como un conjunto de principios y normas de índole constitucional en que se consagren derechos sociales de variado contenido en favor de los campesinos con imperatividad para el Estado.”⁵⁶

En la página 27 de esta tesis me referí a las garantías sociales que contiene el Artículo 27 de nuestra Carta Política.

⁵⁶ Doctor IGNACIO BURGOA, *Las garantías individuales*, pág. 236.

CONCLUSIONES

1º El Derecho Agrario, actualmente es considerado como Derecho Social, por ser sus normas protectoras de la clase campesina.

2º La tenencia de la tierra se encuentra garantizada por el Artículo 27 Constitucional, y regulada por leyes reglamentarias idóneas.

3º El derecho de propiedad moderno, tiende al beneficio social.

4º La tenencia de la tierra en nuestro país, tiene una tradición jurídica propia.

5º El concepto de garantía individual, corresponde al derecho público subjetivo que tiene el gobernado frente al Estado.

6º La garantía individual, radica en el derecho que el gobernado tiene para interponer juicio de amparo, a fin de que se le restituya en el goce de la garantía violada.

7º La Constitución de 1917, justifica y protege a la propiedad rural cuando realiza la función social encomendada.

8º Para el logro del beneficio común por el ejercicio del derecho de propiedad, el Estado puede imponer las modalidades que exija el interés público.

BIBLIOGRAFIA

- BAUDRY, LACARTINERIE, *Traité Theorique et Pratique de Droit Civil*, T. VI, Des Biens, 3^a Ed., 1905.
- BORJA SORIANO, MANUEL, *Teoría general de las obligaciones*, T. I.
- BURGOA, IGNACIO, *Las garantías individuales*, Ed. Porrúa, 4^a edición.
- BRUCE B., ROBERTO, *El latifundista mexicano, su origen y su remedio*.
- CASTAN TOBEÑAS, JOSÉ, *Derecho Civil Español, común y foral*, T. II.
- CARRÉ DE MALBERG, *Teoría general del Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1^a Ed.
- COLÍN Y CAPITANT, *Curso elemental de Derecho Civil Francés*, T. II, Vol. II.
- DE DIEGO, CLEMENTE, *Instituciones de Derecho Civil Español*.
- DE LA CUEVA, MARIO, *Derecho mexicano del trabajo*, T. I. Ed. Porrúa, 6^a Ed.
- DE PINA, RAFAEL, *Elementos de Derecho Civil Mexicano*, Vol. II.
- DE HINOJOSA Y NAVEROS, E., *El Régimen señorial y la cuestión agraria en Cataluña durante la Edad Media*.
- Diccionario de Derecho Privado*, Ed. Labor.
- Documentos históricos de la Revolución Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- DUGUIT, LEÓN, *Las transformaciones del derecho privado*, Madrid, 2^a Ed.
- FABILA, MANUEL, *5 siglos de legislación agraria en México*.
- FOIGNET, RENÉ, *Manual Elemental de Derecho Romano*.
- FRAGA, GABINO, *Derecho administrativo*.
- GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO, *Introducción al estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, 1958.
- HELLER, HERMANN, *Teoría del Estado*, Ed. 1955, F. de C. E.
- JELLINEK, GEORG, *Teoría general del Estado*, Ed. Albatros, 1954.
- JOSSERAN, LOUIS, *Cours de Droit Civil Positif Français*.
- KELSEN, HANS, *Teoría General del Estado*, Editora Nacional, 1951.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO, *Introducción al estudio del Derecho Agrario*.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO, *El sistema agrario constitucional*.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO, *El problema agrario de México*.
- MORINEAU, OSCAR, *El estudio del Derecho*.
- PASTOR, ROUAIX, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*.
- PLANIOL, MARCEL, *Tratado elemental de Derecho Civil*, T. I.
- PLANIOL Y RIPERT, *Tratado práctico de Derecho Civil Francés*, T. III.
- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL, *Bienes, derechos reales y posesión*, T. I.
- SILVA, HERZOG, *El agrarismo mexicano y Reforma Agraria*.
- TENA RAMÍREZ, FELIPE, *Leyes fundamentales de México*.
- TENA RAMÍREZ, FELIPE, *Derecho Constitucional*.
- VALVERDE Y VALVERDE, C., *Tratado de Derecho Civil Español*, T. II.

LEGISLACION CONSULTADA

- Código Agrario de 1942.*
Código Civil de 1884.
Código Civil de 1928.
Constitución Política de 1917.
Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

INDICE

	Pág.
<i>Introducción</i>	11

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES INMEDIATOS Y GENESIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

<i>a) Plan de San Luis</i>	16
<i>b) Plan de Ayala</i>	20
<i>c) Plan de Veracruz</i>	21
<i>d) Ley de 6 de enero de 1915</i>	22
<i>e) Congreso Constituyente de Querétaro e iniciativa del Artículo 27 Constitucional</i>	26

CAPÍTULO II

EL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917

<i>a) Antecedentes y evolución del derecho de propiedad: a) En el Derecho Romano. — b) En el antiguo Derecho Español. c) En el Derecho Francés. — d) Epoca precortesiana. — e) Epoca colonial. — f) Epoca independiente. — g) Legislación Civil Mexicana: 1. Código Civil de 1870. — 2. Código Civil de 1884. — 3. Código Civil de 1928</i>	39
<i>b) Concepto de propiedad sustentado por la Constitución de Que- rétaro</i>	64

	Pág.
<i>c) Concepto de Nación.—Doctrinas: a) Francesa.—b) Alemana.—c) Mexicana</i>	67
<i>d) Interpretación del primer párrafo del Artículo 27 Constitucional</i>	86

CAPÍTULO III

MODALIDADES A LA PROPIEDAD AGRARIA

<i>a) Conceptos de modalidad, limitación y expropiación</i>	89
<i>b) Las modalidades de la propiedad agraria en el Artículo 27 Constitucional: a) Pequeña propiedad.—b) Propiedad comunal.—c) Propiedad ejidal</i>	92
<i>c) La Propiedad como función social</i>	105

CAPÍTULO IV

LA MAGISTRATURA AGRARIA

<i>a) Autoridades agrarias</i>	111
<i>b) Organos agrarios</i>	118
<i>c) Autoridades ejidales</i>	120

CAPÍTULO V

LAS GARANTIAS EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

<i>a) Concepto de garantía</i>	127
<i>b) El Artículo 27 Constitucional como garantía individual</i>	132
<i>c) Concepto de derecho social</i>	133
<i>d) El Artículo 27 Constitucional como derecho social</i>	136
<i>Conclusiones</i>	139
<i>Bibliografía</i>	140