

FACULTAD DE DERECHO

"EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL COMO
NORMA RECTORA DEL DERECHO AGRARIO"

TESIS QUE, PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN LEGISLACION
PRESENTA:

CARLOS ALFONSO LOPEZ ARDILA

MEXICO, D.F.

1971



EXAMENES
PROFESIONALES

BIBLIOTECA CENTRAL
U. N. A.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA PRESENTE TESIS SE ELABORO EN EL
SEMINARIO DE BENEDETO ACRANZO, BAJO
LA DIRECCION DEL INSIGNE MAESTRO -
SR. LIC. JULIO MUYA GARCIA, SIENDO
DIRECTOR DEL MENCIONADO SEMINARIO
EL SR. LIC. RAUL LEON GARCIA.

A MI PADRE:

**Sr. Lic. Alfonso Loredó López,
el más ilustre de mis maestros,
y mi más querido amigo.**

A MI MADRE:

**Sra. Blanca Esther Abdalá de Loredó
Por su confianza, estímulo y cariño.**

A MIS HERMANOS.

ARTURO y JOSEFINA

RUBEN

ENRIQUE

ROBERTO

MARILU y

CRISTY

Con fraternal cariño.

A MIS TIOS.

Dr. OSCAR ABDALA DOMINGUEZ y ELSA ARTEAGA DE ABDALA.

Con cariño y profundo agradecimiento.

A MI ESPOSA:

Sra. Margarita Ritter de Loredo.

Por el amor y apoyo moral que siempre me ha brindado.

A MI ADORADA HIJITA:

Ariadna.

AL SR. LIC. CECILIO GARCIA MATA.

Por su valiosa colaboración.

A LOS SRES. LICs.

ENRIQUE VASCONCELOS ORTEGA

y

EDUARDO VILLALPANDO.

**Con mi más sincero agradecimiento por
sus sabios y desinteresados consejos.**

AL SR. LIC. JOSE CASTRO BRITO.

Con mi respetuoso agradecimiento.

A MI QUERIDA FACULTAD DE DERECHO.

A MIS MAESTROS.

A MIS COMPAÑEROS y AMIGOS.

**"EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL COMO NORMA
RECTORA DEL DERECHO AGRARIO"**

INTRODUCCION

CAPITULO I

LA CONSTITUCION COMO LEY FUNDAMENTAL

- a).- Concepto de Constitución.
- b).- Ley y Constitución.
- c).- Los factores reales de poder.
- d).- Concepto de Nación.
- e).- Exposición de motivos de la iniciativa del artículo 27 Constitucional.

CAPITULO II

BREVE RESUMEN HISTORICO DEL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO

- a).- Período Precortesiano.
- b).- Período Colonial.
- c).- Período de la Independencia hasta 1856.
- d).- Período de la Reforma.
- e).- Período dictatorial del General Porfirio Díaz.
- f).- Período Maderista.
- g).- Período Constitucionalista.
- h).- Período contemporáneo.
- i).- Reformas que ha sufrido el artículo 27 Constitucional.

CAPITULO III

EL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

A).- Antecedentes y evolución del derecho de propiedad.

- a).- En el Derecho Romano.
- b).- En el Derecho Español.
- c).- En el Derecho Frances.

B).- La propiedad en México a través de sus Constituciones.

- a).- La legislación Agraria en México.
- b).- Interpretación del primer párrafo del artículo 27 y la necesidad de establecer en forma sistemática - sus principios.

CAPITULO IV

DIFERENTES CLASES DE PROPIEDADES AGRICOLAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- a).- La Pequeña Propiedad agrícola privada.
- b).- La Propiedad Comunal.
- c).- La Propiedad Agrícola como función social.

CAPITULO V

LAS GARANTIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

- a).- Concepto de garantía.
- b).- El artículo 27 Constitucional como derecho de clase.

c).- Garantías que otorga el artículo 27 Constitucional
a la pequeña propiedad agrícola.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

En el presente trabajo, pretendemos analizar algunos -- aspectos agrarios del artículo 27 de nuestra Constitución, - partiendo de sus antecedentes históricos, en forma muy limitada. Asimismo intentamos estudiar los conceptos de Constitu- ción y Nación; así como los conceptos de propiedad, modali- dad y garantía, sustentados por el Constituyente de Querétaro en el mencionado artículo.

Trataremos de determinar si el precepto constitucional- antes mencionado es norma rectora del Derecho Agrario. Para- tal fin recurriremos a la doctrina mexicana y en diferentes- ocasiones a la doctrina extranjera, que ahonda en forma ex- haustiva en el problema.

En el capítulo II hacemos un breve resumen histórico -- del problema agrario en México, partiendo de la época preco- lonial hasta la época contemporánea. La finalidad de este -- recorrido histórico será el explicar la forma en que estaba- distribuida la propiedad, así como analizar la preocupación- de los diferentes gobiernos para proporcionar tierra a los - desposeídos, dictando con tal objeto, una serie de leyes; -- también veremos como a pesar de las diversas normas que se - dictaron para solucionar la mala distribución de la tierra, - el problema subsistió, en virtud de que no se aplicaban debi- do a la inestabilidad política que sufrió nuestra Patria. -- También veremos como los campesinos fueron despojados en la- forma más vil de sus tierras y, a consecuencia de dichos des- pojos se originaron innumerables luchas armadas, dado que -- los campesinos acudían a cuanto movimiento de protesta sur--

gía, con la esperanza de que les devolvieran sus tierras y se hiciera una mejor distribución de las mismas. Además, veremos como los propios campesinos a través de sus luchas, vinieron estructurando sus derechos en tal forma, que surgió el Derecho Agrario, con sus propias características.

En los capítulos III y IV estudiaremos los puntos esenciales del artículo 27 Constitucional, consistentes en los diferentes derechos de propiedad que establece dicho precepto.

En el capítulo V, advertimos que para el Constituyente de Querétaro fué objeto de honda preocupación, la situación de ciertos grupos sociales, que le obligó a innovar la técnica constitucional, al incluir en los preceptos de nuestra -- Carta Magna, normas que protegen intereses colectivos, como son los de la clase campesina y obrera. Así pues, nuestro -- trabajo tiene como fundamental finalidad, analizar si el artículo 27 Constitucional desde el punto de vista Jurídico, -- social, político y económico, es o no norma rectora del Derecho Agrario.

CAPITULO I

LA CONSTITUCION COMO LEY FUNDAMENTAL

- a).- Concepto de Constitución.
- b).- Ley y Constitución.
- c).- Los factores reales de poder.
- d).- Concepto de Nación.
- e).- Exposición de motivos de la iniciativa del artículo 27 Constitucional.

Capítulo I

Inciso (a)

"LA CONSTITUCION COMO LEY FUNDAMENTAL"

Inciso A).- Concepto de Constitución.

Al iniciar el desarrollo del presente trabajo considera mos necesario hacer una breve referencia a las variadas clasificaciones que dentro del derecho es posible hacer con res pecto a las normas del derecho, para así poder determinar -- en principio, si los preceptos pertenecientes al sistema ju- rídico de un país se aplican sólo en el territorio de éste, -- así como determinar también si existe, en última instancia -- una norma suprema, de la cual dependen mediata o inmediata-- mente subordinadas todas las demás.

Agruparemos las normas del derecho en:

1.- Normas Constitucionales.

2.- Normas Ordinarias.

3.- Normas Reglamentarias.

4.- Normas Individualizadas.

Nos encontramos que tanto los preceptos constituciona-- les como los ordinarios y reglamentarios son de general ob-- servancia; las individualizadas, en cambio, refiérense a si-- tuaciones jurídicas concretas.

El proceso de aplicación es una serie de situaciones -- que se escalonan en orden de generalidad decreciente, o sea, que las de general observancia, que en relación con los ac-- tos jurídicos son condicionantes, encuéntranse, a su vez, -- condicionadas por otros preceptos de mayor rango.

Una norma se encuentra condicionada a otra, cuando la existencia de la segunda dependa de la primera. Así nos encontramos que los actos jurídicos son condicionados por las normas del derecho, en virtud de que tanto la formación - - cuanto la validez y consecuencias de los mismos derivan de dichas normas, encontrando en estas su fundamento. Por ejemplo, la existencia de un contrato se encuentra condicionado por disposiciones de carácter general en donde se establecen las formas de contratación, las reglas de capacidad, los requisitos de validez y las consecuencias jurídicas de los diversos negocios. "Un negocio jurídico concreto, que en relación con tales normas de halla en un plano de subordinación, constituye, relativamente a las partes y por lo que toca a las consecuencias de derecho, una norma o conjunto de normas determinantes. En este sentido se dice que los contratos son Ley para quienes los celebran (lex inter partes). Dicha Ley (norma individualizada, según la terminología de los juristas vieneses) es condicionante de las consecuencias del negocio, las cuales, a su vez, se hallan condicionadas por - - - ella" (1)

En nuestro sistema, el problema de ordenación de los preceptos que pertenecen al mismo orden jerárquico se complica debido a que corresponde a un Estado de tipo federal, tal y como se encuentra establecido por el artículo 40 de nues-

(1) Eduardo García Maynez.-Introducción al estudio del Derecho.-Editorial Porrúa, S.A. México 1963.-Undécima Edición.-Revisada págs. 84, 85.

tra Carta Magna. El precepto fundamental del orden jerárquico normativo del Derecho mexicano lo formula el artículo - - 133: "Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constituciones o Leyes de los Estados "El maestro Eduardo García Maynez denomina este precepto como "Principio de la supremacía de la Constitución". (2) Nos aclara el mencionado artículo, - que los dos grados superiores dentro de la jerarquía normativa se encuentran primordialmente integrados, en nuestro sistema:

- 1.- Por la Constitución Federal.
- 2.- Por las Leyes Federales y los tratados Internacionales.

Estas últimas disposiciones tienen, pues y de acuerdo con el artículo anteriormente citado, el mismo rango.

En conclusión toda norma subordinada a otra aplica o reglamenta a ésta en algún sentido, como por ejemplo la Ley del Petróleo encuentra subordinada al artículo 27 de la Constitución General de la República y es, al mismo tiempo - reglamentación del mismo, así como el Reglamento de la Ley del Petróleo deriva de aquella Ley.

(2) Eduardo García Maynez. op. cit. pág. 87

Pasaremos a continuación a examinar diferentes doctrinas que tratan de definir el concepto de Constitución. Todas llegan a la misma conclusión, pero cada autor enfoca de manera especial el problema utilizando diferentes métodos, sin que se entienda con esto que la Constitución tiene varias acepciones. Veremos la doctrina constitucional de Fernando Lasalle, su método es preponderantemente sociológico en virtud de haber sido éste, dirigente del partido socialista Alemán, no era jurista ni tratadista, por tal razón, sus exposiciones constitucionales no son resultado de elucubraciones doctrinales ni científicas sino ideológicos y políticos y se encuentran contenidos en el texto de dos conferencias pronunciadas más bien ante auditorios populares que ante auditorios de juristas, hacemos la presente aclaración con el fin de hacer notar estas circunstancias y así poder medir en su dimensión total la doctrina constitucional de dicho autor.

Es en 1862 cuando Fernando Lasalle pronunció dos conferencias, una en el mes de abril y la otra en noviembre; la primera es la que, fundamentalmente, contiene la doctrina constitucional de dicho autor, se llama "¿Que es una Constitución?". La segunda la denominó Lasalle "¿Y ahora?", y la subtitula "¿Que debemos hacer para formular una verdadera Constitución?" "En que consiste la verdadera esencia de una Constitución". En todas partes dice Lasalle: "oímos hablar de la Constitución. En las reuniones políticas, en las tabernas y aún en las reuniones familiares constantemente se-

habla de la Constitución" (3). Si se hiciera la pregunta a un jurista, continúa diciendo Lasalle, respondería "La Constitución es un pacto jurado entre el rey y el pueblo, que establece los principios básicos de la legislación y del gobierno de un país" (4). Fernando Lasalle hablaba de un pacto jurado entre el Rey y el pueblo, porque estaba en Prusia en el año de 1862, cuando la Constitución Prusiana vigente había sido impuesta por el Rey de Prusia al pueblo, denominándola con el elegante nombre de "Pacto entre el Rey y el pueblo". Pero se pregunta Lasalle, ¿que es un pacto jurado entre el Rey y el pueblo que establece los principios básicos de la legislación del gobierno de un país? Y señala, si hicieramos esta pregunta a un jurista de un régimen republicano, probablemente diría: "La Constitución es la Ley fundamental proclamada en el país, en la cual se hechan los cimientos para la organización del Derecho Público de esa Nación" (5).

Todas estas preguntas con sus respuestas decía Lasalle son poco satisfactorias, porque nos proporcionan la apariencia exterior, pero no nos dicen en donde está el concepto, la esencia constitucional. Es preciso, continúa diciendo La

(3) Fernando Lasalle.- "¿Que es una Constitución?" Editorial Siglo Veinte. Buenos Aires Argentina 1957 - pág. 10

(4) Fernando Lasalle.- op. cit. págs. 10, 11.

(5) Fernando Lasalle.- Ibidem.

salle, proceder por otros métodos para descubrir el verdadero concepto, la verdadera esencia constitucional. El concepto de la Constitución es para el autor que estamos citando "La fuente primaria de la cual derivan todo el arte y toda la sabiduría constitucionales." (6).

García Pelayo nos da la siguiente definición: El Derecho Constitucional es la ordenación de competencias supremas de un Estado, pero advierte que el Derecho Constitucional no se agota en estas normas organizadoras, en efecto el Derecho Constitucional establece: a) Quiénes ejercen el poder del Estado; b) Con arreglo a qué principios orgánicos; c) Según qué métodos; d) Con qué limitaciones.

Garófalo lo define como la rama del Derecho Público -- que estudia la Constitución del Estado o sea el ordenamiento de los órganos Constitucionales del Estado y las relaciones fundamentales entre el Estado y el Ciudadano.

(6) Fernando Lasalle.- op. cit. pág. 11.

Capítulo I

Inciso (b)

"LEY Y CONSTITUCION"

Después de haber visto el enfoque que hace Fernando La-
salle para definirnos el concepto de Constitución y estando
de acuerdo completamente con él en cuanto a su método y -
contenido, nos abocaremos a ver si es lo mismo la Ley en ge-
neral y la Constitución, siguiendo a éste prestigiado doc-
trinario.

Fernando Lasalle dice que la Ley y la Constitución per-
tenecen a un mismo género, son al fin y al cabo normas ju-
rídicas, normas que regulan conducta humana; pero la Consti-
tución no es una Ley cualquiera, sino una Ley con fuerza su-
perior a las demás leyes, es la Ley fundamental de un Esta-
do.

El autor, hace tres consideraciones, para con base en-
ellas concluir que la Constitución es la Ley fundamental de
un Estado. En primer término, dice Lasalle, es una Ley fun-
damental la Constitución porque ahonda más que otras leyes,
en segundo término, porque constituye el fundamento de las
otras leyes; es decir, "que la Ley fundamental, si realmen-
te pretende ser acreedora a ese nombre, deberá informar y -
engendrar las demás leyes ordinarias basadas sobre ella. La
Ley fundamental deberá, pues, actuar e irradiar a través de
las Leyes ordinarias del país". (7).

(7) Fernando Lasalle.- op. cit. pág. 13.

En tercer término "Las cosas que tienen un fundamento -- no son como son por antojo, pudiendo ser también de otra manera, sino que son así por que necesariamente tienen que ser.

El fundamento a que responden no les permite ser de otro modo. Sólo las cosas carentes de un fundamento, que son las cosas casuales y fortuitas, pueden ser como son o de otro modo cualquiera. Pero no lo que tiene un fundamento, pues aquí obra la Ley de la necesidad." (8)

(8) Fernando Lasalle.- op. cit. pág. 14.

Capítulo I

Inciso (c)

"LOS FACTORES REALES DEL PODER"

"Los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son". (9)

En efecto, la Constitución, pues es Ley Fundamental debido a la configuración de los factores reales de poder que rigen en una sociedad y en un momento determinado.

Para comprobar teóricamente la aseveración expuesta en el párrafo que precede, Fernando Lasalle nos cita un ejemplo que quizá nunca llegue a darse en la realidad, pero nos ayudará a alborozar la luz tras de la cual andamos.

"Supongamos ahora, por un momento, que se produjera un incendio, por el estilo de aquel magno incendio de Hamburgo, y que en él quedasen reducidos a escombros todos los archivos del Estado, todas las bibliotecas públicas, que entre las llamas pereciese también la imprenta concesionaria de la Colección Legislativa, y que lo mismo, por una singular coincidencia, ocurriese en las demás ciudades de la monarquía, arrasando incluso las bibliotecas particulares en que figu--

(9) Fernando Lasalle.- op. cit. págs. 14, 15.

rased esa colección, de tal modo que en toda Prusia no quedase ni una sola Ley, ni un sólo texto legislativo en forma -- auténtica.

Supongamos esto, que el país, por este siniestro, quedase despojado de todas sus leyes, y que no tuviese más remedio que darse otras nuevas.

"¿Creen ustedes, señores, que en este caso el Legislador, limpio el solar, podría ponerse a trabajar a su antojo, y hacer las Leyes que mejor le pareciesen, a su libre albedrío?".

"Supongamos que ustedes dijese: Ya que las Leyes han perecido vamos a construir otras nuevas, desde los cimientos hasta el remate, en ellas no respetaremos a la monarquía las prerrogativas de que hasta ahora gozaba, al amparo de las leyes destruidas; más aún, no le respetaremos prerrogativas ni atribución alguna; no queremos monarquía". (10).

Lasalle contesta a esta pregunta diciendo, que el Rey - teniendo al Ejército y a los cañones, obediéndolo, no toleraría que le asignaran más prerrogativas ni más posición que la que él quiera, o sea que se apoya en la fuerza del Ejército. Los Legisladores no podrían enfrentarse en contra de ese poder, con lo cual concluye diciendo Lasalle, el Rey es un fragmento de la Constitución, es un factor real de poder.

Pero pongamos por caso, que los legisladores admitieran la Institución Monárquica, pero se decidieran en contra de -

(10) Fernando Lasalle.- op. cit. págs. 15 y sigs.

la aristocracia, de las gentes que tradicionalmente eran poseedoras de la propiedad territorial. La aristocracia dice Lasalle, es un factor real de poder influyente con el Rey - por el pacto que tienen establecido y pondria a disposición de la aristocracia, al Ejército y sus cañones. Los Legisladores tampoco podrian desconocer las prerrogativas de la aristocracia, o sea que también son un fragmento de la Constitución, concluye Lasalle.

Lo mismo pasaria si se tratara de desconocer las prerrogativas y los derechos de la gran burguesia industrial, la de los pequeños burgueses y los obreros.

La suma, pues de los factores reales de poder que rigen en una sociedad y en un momento determinado son en esencia la Constitución de un país.

Ahora bien, nosotros nos preguntamos, ¿Cuándo se puede decir que una Constitución es buena y duradera? y el autor que estamos citando nos da la respuesta diciendo, que depende de la sabiduría y el arte constitucional, cuando la Constitución escrita corresponde a la Constitución real, a la que tiene sus raíces en los factores reales de poder, pero si aquella no corresponde a la primera, necesariamente estallará un conflicto, el cual no hay manera de eludir, y a la larga tendrá que sucumbir al empuje de la real, al empuje de las fuerzas vigentes en el país. De nada serviría, que en una hoja de papel se escriban cosas que no se ajustan a la realidad.

Aunque la doctrina de Fernando Lasalle se elaboró en una etapa del pensamiento político ya superado, creemos que

implicaba, bastantes problemas aplicables en la realidad --- contemporánea constitucional. Cuando en nuestra Carta Magna de 1917, se introducen los artículos 27 y 123, los factores reales de poder existentes estaban exigiendo una configuración nueva del Estado Mexicano; estos dos factores reales de poder, la clase campesina y la clase obrera, estaban reclamando nuevas Instituciones Constitucionales, y la Constitución clásica liberal de 1857 es preservada en su parte orgánica en la de 1917, pero los preceptos que hacen que el Constitucionalismo Mexicano de 17 dejen de ser puramente liberales, para amalgamarse con principios sociales y aún socialistas, se debe fundamentalmente a la irrupción en la política de México de nuevos factores reales de poder. Si nos ponemos a examinar el problema de la vigencia del Derecho Constitucional en nuestro país, nos daremos cuenta de que los preceptos que se aplican o los que no se aplican en la Constitución, tienen detrás de sí o el apoyo o el desprecio de un factor real de poder importante, por eso creímos interesante meditar en la teoría sociológica de la Constitución de Fernando Lasalle, para hacer una interpretación de los factores reales del poder que rigen en la sociedad política mexicana.

Capítulo I

Inciso (d)

"CONCEPTO DE LA NACION"

En nuestra Constitución vigente nos encontramos frecuentemente que los vocablos "Nación y Estado" se utilizan indiferentemente, confundidos en la doctrina, a este respecto el doctor Felipe Tena Ramírez señala (11). "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 presinde 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-etnicosocial, mientras que el Estado es una unidad jurídica que ejerce su potestad, ora sobre individuos pertenecientes por lo menos en su casi totalidad a la misma Nación, ora sobre individuos de nacionalidad diversa, como en caso de Suiza, cuya población está constituida por individuos de na-

(11) Felipe Tena Ramírez.-Derecho Constitucional Mexicano no.-5ª. Edición Revisada y aumentada.-Editorial Porrúa, S.A.-México 1961, Pág. 170.

cionalidad Francesa, Alemana e Italiana. Además, la Nación, como unidad social apoyada en la conciencia de la existencia de vínculos comunes, continúa en cuanto permanece este elemento espiritual que liga a la mayor parte de los individuos el Estado, en cambio, esta 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."

El maestro Tena Ramirez, cuando hace una comparación -- entre la doctrina Francesa y la Mexicana dice "que en efecto el Estado es la personificación jurídica y política de la Nación en el órden internacional, así como en los regímenes -- centralizados; pero en el órden interno del sistema federal no es exápto que la Nación se personifique en ninguno de los dos ordenes coextensos ni en la suma de los dos. Para es---- plear los términos oficiales, aunque impropios del artículo 41, podemos decir que la Nación ejerce su soberanía por me-- dio de los dos ordenes 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 en-- tre sí, intransferibles y de igual jerarquía, jamás podremos sumarlos ni confundirlos para formar un sólo todo, excepto - en la función constituyente, que es cosa distinta.

De aquí que no podamos aceptar que cuando el artículo - 27 dice "Nación" se refiere a "Estado", palabra esta última que en el sistema federal no puede connotar la personifica-- ción jurídica de la Nación, salvo en la proyección interna-- cional.

El territorio es "Nacional", porque pertenece a la Nación. Los derechos de ésta sobre el territorio los ejercita generalmente los órganos centrales; pero no siempre, porque según la fracción XVII, del artículo 27, "El congreso de la Unión y la Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expidiran Leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural" (12).

La nación es un elemento constitutivo del Estado y dentro de su concepto sociológico y de acuerdo con la doctrina Francesa son un determinado número de hombres que han conseguido formar un cuerpo político autónomo diferente a los grupos estatales vecinos. En consecuencia el Estado es, una comunidad humana, o sea una agrupación social.

En lo que se refiere a esos hombres considerados individualmente, se les denomina con el nombre de nacionales o -- siendo también denominados ciudadanos, según la palabra Romana 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(13).

En sentido jurídico, de acuerdo con el sistema positivo Frances, la palabra "Nación" denomina ya no una masa amorfa de individuos, sino la colectividad organizada de los nacionales, en cuanto dicha colectividad está constituida por el mismo hecho de su organización en una unidad indivisible, na

(12) Felipe Tena Ramírez.-Obra citada pág. 171 infine.

(13) Carré de Malberg, Teoría General del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica 1ª. Edición México, Pág. 22

ción es, el elemento constitutivo por excelencia del Estado - en cuanto se identifica con él (14).

Para el autor mencionado las doctrinas que separan el - Estado de la Nación son contrarias al principio de soberanía nacional establecido por la Revolución Francesa, exponiendo - en el capítulo respectivo a la personalidad del Estado lo si - guiente:

"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 como consecuencia engendrar un ser jurídico enteramen - te distinto no solamente de los individuos ut singuli que -- componen la Nación, sino aún del cuerpo nacional de los Ciu - dadanos. Sin duda, se reconoce en esta doctrina que el Esta - do no puede concebirse sin la Nación; pero se sostiene que - la Nación no entra en el Estado, sino como uno de los elemen - tos que concurren en su formación. Una vez constituido, el - Estado no es, pues la personificación de la Nación; no perso - nifica sino así mismo. No es tampoco el sujeto de los dere - chos de la Nación, sino que es el sujeto de sus propios dere - chos, según esta doctrina, en efecto la personalidad del Es - tado no es la expresión de una concentración personal de sus miembros en un ser jurídico único, sino que es el producto y

(14) Carré de Malberg. op. cit. pág. 22.

la expresión de una organización real, en la cual la Nación no interviene más que como un elemento de estructura, al mismo título que al 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, completamente aparte de los miembros humanos del Estado. Tomados individualmente, fuera de su conjunto total e indivisible, existe 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 cual de persona distinta de sus miembros individuales cualidad por la que recibiría precisamente la denominación del Estado, sino que pretende que el Estado debe ser considerado como una entidad jurídica absolutamente distinta de la Nación, como si 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 que siguen a pie juntillas los conceptos vertidos anteriormente se encuentran divididos en dos grupos. Los que le niegan a la Nación toda personalidad; según ellos, únicamente el Estado tiene carácter de persona. Punto de vista sostenido en Alemania principalmente. Los otros la consideran simplemente como un sujeto jurídico, pero distinto de Estado; en Francia sobre todo es donde este segundo concepto ha sido admitido y Duguit (15) -

(15) Duguit.-L'Etat, vol.11 pp.57 ss, 62 ss, Traite, --
vol. lpp. 72 303 ss.

que por cierto lo rechaza, hasta pretende que forma desde -- 1789, una de las ideas fundamentales del Derecho Público -- Francés. En efecto dice, 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 le da vida al Estado, al delegar su soberanía en los gobernantes consagrados en su constitución. -- Esta doctrina principalmente crea una dualidad de personas, -- completamente distintas una de otra, primero a la persona Nación; y segundo la persona estatal.

Estas teorías separatistas del Estado de la Nación se -- encuentran contrarias con el principio de la soberanía Nacional, que se encuentra establecido en la Revolución Francesa, al proclamar que la soberanía, es decir, la potestad característica del Estado reside esencialmente en la Nación, o sea que la Revolución ha consagrado en la base del Derecho Francés, el principio 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. En consecuencia el Estado no es un sujeto jurídico opositor de la Nación, desde el momento que se admite que los poderes de naturaleza estatal pertenecen a la Nación sin embargo hay que -- admitir que existe la identidad entre Nación y Estado, en el sentido de que éste, no es sino personificación de aquella, -- por lo mismo el principio de la soberanía nacional excluye -- la idea de que el Estado pueda, como persona, adquirir su -- existencia fuera de la Nación.

Analicemos el 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 Maynez, 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". (16)

"Se ha dicho que la ordenación jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son elementos materiales del Estado" (17)

El talentoso maestro García Maynez, 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 fué desarrollado magistralmente por Hans Kelsen.

El Estado constituye una unidad jurídica y política, principio que debiene en la indivisibilidad del poder del mismo.

Queremos 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 -

(16) Eduardo García Maynez.- op. cit. pág. 98

(17) Eduardo García Maynez.- ibidem.

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, Hans Kelsen señala que no es posible desarticular el orden estatal pues forma una unidad.

El maestro García Maynez, 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 formulación proporcional de 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.

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 estos y por lo 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, "El pueblo", es uno de los elementos del
Estado, sin que puedan estimarse que el mismo concepto del -
pueblo sea equiparable al del Estado, por lo que hace a la -
división de poderes, en párrafos precedentes señalamos que -
ésta división de poderes no implica en modo alguno división-
del poder del Estado, pues lo que existe es división de com-
petencias entre los distintos órganos que forman a éste.

Capítulo I

Inciso (e).

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA
DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

"Si la presentación del artículo 5o. del proyecto de la Primera Jefatura produjo una intensa conmoción en la Cámara por encontrarlo insuficiente para satisfacer las ansias populares, el artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, causó mayor desconcielo entre los constituyentes porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica," (18). Es bien sabido por todos nosotros, que el obrero tenía poca fuerza dentro de la sociedad mexicana en virtud de que el país no estaba plenamente industrializado y que, comparado con la masa campesina sujeta al peonaje, el número de trabajadores fabriles era insignificante, aquellos se extendían desde los lejanos confines del Estado de Sonora, en donde gozaban de ciertas consideraciones, hasta las selvas vírgenes de Chiapas, donde se debatía en una verdadera esclavitud. El obrero

(18) Pastor Rouaix- "Genesis de los artículos 27 y 123- de la Constitución Política de 1917". Puebla, Pue.- 1945.-pág. 125.

jamás ambicionó, ser el propietario de la fábrica donde -- prestaba sus servicios mientras que el campesino si ambicionó desde los primeros momentos, que su redención estaba en -- poseer la tierra como "derecho natural de todo hombre a la -- tierra necesaria para su subsistencia" (19).

Los diputados, como verdaderos representantes de esa -- enorme masa proletaria, habían sentido el palpitar popular, -- habían sido testigos de las explosiones espontáneas que arrojaban a los labriegos a los campos de batalla y por consi--- guiente eran presa de los mismos resentimientos, ellos también habían sufrido en carne propia las injusticias sociales. Por eso cuando se reunieron en el Congreso de Querétaro, sus mentes estaban enfocadas a solucionar y a destruir la lepra que corroía el cuerpo nacional, para que jamás volviera el -- pueblo a la humillación de la servidumbre absurda con lo que lo aprisionó el conquistador hispano, y que había perdurado en el México Independiente, es por eso que a nadie dejó satisfecho el artículo 27 en los términos en que venía redactado en el proyecto de la Primera Jefatura y menos satisfizo -- cuando se palparon los brillantes resultados obtenidos al formarse el capítulo sobre el Trabajo y Previsión Social.

Para darnos cuenta como estaba concebido el artículo 27 originalmente y así poder compararlo en todos y cada uno de sus puntos con el definitivo, nos permitimos exponerle a -- continuación:

(19) Lucio Mondieta y Nuñez.- El Sistema Agrario Constitucional.- Editorial Porrúa, S.A., México 1966.- Tercera Edición.-pág. 29

"Artículo 27, La propiedad privada no puede ocuparse para uso público sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

"Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

"Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patrimonio, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa o inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

"También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años."

"Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de desamortización, ya que -

se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las Leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la Ley que al efecto se expida.

"Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

"Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que las explotaciones mineras, de petróleo o de cualquiera otra clase de substancias que se encuentran en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoconductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso."

"Los bancos debidamente autorizados conforme a las Leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas Leyes." (20)

El señor Carranza al referirse a este precepto, decía: "El artículo 27 de la Constitución de 1857, faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la úti-

(20) Pastor Rouaix.- op. cit. págs.- 126, 127.

dad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno a mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas fundado así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan."

La única reforma que con motivo de éste artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata.

El artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesíásticas para adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad en las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada, únicamente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensables y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos, bienes raíces capitales impuestos con intereses los que no serán mayores en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces ha burlado la prohibición de la Ley, cubriéndose de sociedades anónimas; y como por otra parte, estas so-

ciudades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz porque, de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros.

En otra parte se consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometién dose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la república.

Finalmente, el artículo en cuestión establece la prohibición expresa de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario se abriría nuevamente la puerta del abuso. (21)

Las modificaciones que el señor Carranza proponía eran sumamente importantes para evitar abusos y para garantizar el fiel y legal cumplimiento de las leyes que versaban sobre el derecho de propiedad; desgraciadamente no atacaba el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debía estar basada en los derechos de la Nación sobre ella, y en la conveniencia pública. En tal motivo, se había estado posponiendo indefinidamente el debate sobre el ar

(21) Pastor Rouaix.- op. cit. págs. 127 y sigs.

título 27, porque se esperaba que pudiera ser presentado con toda la amplitud para dar satisfacción completa al problema social más trascendental, que la Revolución tenía en aquellos momentos y la cual estaba representada por el Congreso de Querétaro.

Fué en el Palacio Obispal de Querétaro, donde se dió lectura al primer proyecto del artículo 27, que afirmaba de plano, como derechos territoriales legítimos, todos los adquiridos por título, por posesión y hasta por simple ocupación de recorrimiento, para sancionar todos los derechos positivos adquiridos hasta ahora, fueran cuales fuesen la causa y el título de la adquisición; renunciaba la Nación respecto de todas las tierras y aguas adquiridas por particulares, el derecho de reversión que tenía por herencia jurídica de los Reyes Españoles y por razón de su propia Soberanía; pero ejercía ese derecho de reversión sobre todas las propiedades tenidas como derecho privado cuando causaban perjuicio social, como los latifundios, que de una plaza quedaban nacionalizados y vueltos al Estado, como fuente de donde salían y a donde debían volver, en su caso, todos los derechos territoriales. Los diputados en su gran mayoría, no pudieron comprender a fondo las ventajas de tal sistema y pidieron se redactara, por el sistema de las afirmaciones directas y de las enumeraciones precisas. Fué necesario hacerlo así, y ello tuvo que hacerse en sesiones matinales en donde cambiaban impresiones; pero generalmente la emisión de ideas y de opiniones degeneraban en discusiones con carácter de verdaderos tumultos, y costaba mucho trabajo reducir los puntos de convención, que se tomaban al vuelo de las palabras en un

torbellino de discursos alborotados y de controversias violentas como riñas, para establecer en fórmulas concretas las bases del artículo que se trataba de redactar.

No obstante lo anterior, el artículo 27 quedó redactado y enviado a la Cámara donde fracasó el proyecto presentado, obligando y según lo expuesto en la obra del Ingeniero Pastor Rouaix, "a proceder con toda premura a un intercambio de ideas y de opiniones con los licenciados José N. Macías y José I. Lugo, acompañados por el diputado de los Ríos y por el mismo licenciado Molina Enríquez, para poder formar las bases preliminares sobre las que debiera desarrollarse el artículo 27 y estar así capacitados para sujetarlas a la consideración de los compañeros que concurrieran a las juntas matinales siguiendo el mismo procedimiento que con tan buenos resultados habíamos empleado en la formación del 123". (22)

Así fué como en reuniones privadas, hasta cierto punto informales, sin alardes de sapiencia, sin brillos de oratoria, expresando las opiniones con sencillez, interpretando el sentimiento unánime de todos los revolucionarios, para poder establecer como principio básico, sólido e inalterable, los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, por encima de los derechos individuales a la propiedad y de esta manera regular su repartición, su uso y su conservación.

De esta manera, el primer punto que se asentó en el artículo 27, fué la declaración expresa de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originalmente a la Nación,

(22) Pastor Rouaix.- op.cit. pág. 134

la que tenía y tiene el derecho de transmitir el dominio directo a las particulares, constituyendo la propiedad privada. Esta base tenía su complemento en el párrafo que la Comisión Dictaminadora, colocó en tercer lugar, que declara: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicté 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". (23)

Con el propósito de afirmar con mayor amplitud este precepto, se completaba con asuntos que debía comprender y amparar, como era el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad; la dotación de terrenos a los pueblos y la creación de nuevos centros de población agrícola, asimismo las dotaciones hechas con motivo del Decreto de 6 de enero de 1915 se confirmaban y finalmente, se hacía la declaración de utilidad pública, la adquisición de las propiedades particulares necesarias para realizar estos fines.

Para el caso de la expropiación por utilidad pública, se prescribió que la indemnización no sería "Previa" tal y como estaba establecido por la Carta de 1857, sino "mediante", la finalidad de tal cambio era con el fin de resolver el problema agrario, urgente e imprescindible, sin esperar un fallo judicial que fijara el monto de la cosa expropiada. Este precepto se encontraba robustecido originalmente en el párrafo III, concediendo a las autoridades administrativas -

(23) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-Art.27 fracción III

la facultad de declarar la utilidad de la ocupación de una propiedad privada y estableciendo que el precio que debía asignársele, estaría en relación con su valor fiscal.

Después de quedar establecido lo anterior, la iniciativa del artículo que nos ocupa, pasaba a estudiar lo referente a los requisitos que debían tener los individuos y corporaciones para poder adquirir el dominio de las tierras y aguas así como la explotación de los recursos naturales, en la República. Se colocó en primer lugar el postulado de que sólo los mexicanos por nacimiento y las sociedades mexicanas, tenían esos derechos y con respecto a los extranjeros, para obtener la misma capacidad estaban obligados a renunciar expresamente ante la Secretaría de Relaciones, de su calidad de tales, sometiendo de manera completa y absoluta a las leyes mexicanas. Complementaba este párrafo la prohibición en el sentido de que no podían adquirir en propiedad tierras y aguas en las fronteras y costas de la República.

En el siguiente párrafo se contenía el "viejo ordenamiento que había sido el desiderátum de la Guerra de Reforma y que figuraba en la Constitución de 1857, con las adiciones decretadas en mayo de 1901, prohibiendo expresamente a las iglesias de cualquier credo religioso, poseer en propiedad o administrar bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos". (24)

Los constituyentes aumentaron esa prohibición en el sentido de que los templos de cualquier culto, eran propiedad

(24) Pastor Rouaix.- op. cit. pág. 136.

de la Nación, lo mismo que los edificios que se hubieren --
construido o destinado para la propaganda religiosa, los que
pasarían desde luego al dominio directo de la Nación para --
destinarlos exclusivamente a los servicios públicos de la Fe
deración o de los Estados.

Acto continuo, se colocó lo relativo a la capacidad de--
las instituciones de beneficencia pública o privada para te-
ner y administrar capitales sobre bienes raíces, sin que pu-
dieran poseer en propiedad más bienes de éste tipo que los -
indispensables para los fines directos a que estaban destina-
dos, ordenándose además, que dichas instituciones no podían-
estar bajo el patronato, administración o vigilancia de cor-
poraciones religiosas, ni de ministros de los cultos, de - -
acuerdo con los propósitos que tuvieron las Leyes de Reforma
que figuraban en el artículo 27 de la Constitución vigente -
hasta entonces. El texto del párrafo a que nos estamos refi-
riendo, casi en su totalidad fué tomado literalmente del pro-
yecto de Constitución formado por la primera jefatura.

Los constituyentes de Querétaro teniendo como única fi-
nalidad acabar con la propiedad de manos muertas, que se en-
contraba en posesión de las Instituciones de duración perpe-
tua como lo era el clero católico, monopolista por excelen-
cia de fincas rústicas y urbanas, estableció en el mismo ar-
tículo 27 que "ninguna corporación civil o eclesiástica cual-
quiera que fuere su carácter, denominación u objeto, tendría
capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bie-
nes raíces". (25)

Como este artículo era muy general, fatalmente abarcaba los ejidos y los terrenos comunales, pues solo confirmaba pero en forma constitucional a la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, y que fué aclarada después en lo relativo a los pueblos que obligaba la parcelación y titulación individual entre los vecinos. El resultado que trajo consigo su aplicación fué un nuevo triunfo para el latifundismo, que podía de esta manera adquirir por medio de un simple contrato de compra venta, las parcelas que recibía el proletario, quien falto de recursos, no sólo para aumentar con ello sus haciendas sino para trabajarlas.

La Revolución, tenía indispensablemente que revocar este error, para dar capacidad jurídica a los pueblos y rancherías para poseer en comunidad los terrenos que hubieran conservado, o los que recibirían en virtud de la promulgación de nuevas leyes, principio que se hizo constar en la iniciativa presentada al Congreso, conteniendo además las disposiciones necesarias para evitar que los parcioneros perdieran su lote en el futuro y volviera a reconstruirse la comunidad o el latifundio, como había acontecido antes.

La fracción siguiente estuvo inspirada en las ideas que el señor Carranza colocaba en su proyecto, y que se referían a la incapacidad de las sociedades anónimas para poseer y administrar fincas rústicas limitando su capacidad únicamente a la posesión o administración de los terrenos estrictamente necesarios para el establecimiento y servicio de los fines a que fuera a dedicar sus actividades. En su exposición de motivos el señor Carranza decía, "la necesidad de en

ta reforma, repitiendo lo expuesto en páginas anteriores por considerarlo importante "se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la Ley, cubriéndose de sociedades anónimas." (26) ejemplo típico de ésta maniobra fue el empleado por la Compañía de Enseñanza Industrial y Científica, S.A. que operaba en el Estado de Durango para manejar los bienes de la Iglesia, los que fueron nacionalizados en julio de 1914 por el Gobierno Provisional del citado Estado en el decreto dado en el Palacio del Gobierno exactamente a los 29 días del citado mes y año.

En dicho decreto se pone de manifiesto la ingenua simulación con que el clero pretendía ocultar sus capitales y sus propiedades.

Además, no era solo la iglesia la que se aprovechaba -- del parapeto de las Sociedades Anónimas para resguardar sus bienes, eran también los extranjeros y los terratenientes mexicanos los que tomaron y tomarían en el futuro la sociedad-anónima real o simulada para conservar la propiedad de fincas rústicas en zonas prohibidas o para evitarse traslación de dominio, juicios intestamentarios y hasta responsabilidades personales.

En lo referente al párrafo VI que se refería a los bancos, se expresaba claramente que podían tener capitales in--puestos sobre propiedades rústicas y urbanas; pero no tener en propiedad o administración más bienes raíces que los indispensables para su objeto directo. Esta medida tenía como

(26) Pastor Rouaix.- op. cit. pág. 139.

finalidad evitar que se siguiera desvirtuando la verdadera --
directriz para los que habfan sido instituidos, porque en --
los tiempos que precedieron a la elaboraci3n del proyecto --
del artculo motivo de nuestro trabajo, habfan hecho pr3sta-
mos de gran cuantfa a hacendados y propietarios, que s3lo --
podrfan cubrirlos entregando sus fincas y como dice en su --
obra el Ingeniero Rouaix " si la Revoluci3n no hubiera llega-
do, la "Santa Madre Iglesia" del pasado era de menos peligro
para la economfa nacional que los bancos latifundistas del --
porvenir. El Banco de Londres, por ejemplo, posefa y explota-
ba, entre otras propiedades, un enorme latifundio de - - - -
700,000 hect3reas en Quintana Roo" (27).

El autor que estamos tratando nos hace el siguiente co-
mentario "El inciso VII de nuestra iniciativa, id3ntico en -
su texto el aceptado en definitiva, ha dado motivo a confu-
siones por la contradicci3n que aparentemente, hay entre sus
conceptos y el esp3ritu general del artculo, pues dice en -
su primera parte, que ninguna otra corporaci3n civil fuera -
de las ya indicadas, podr3 tener en propiedad o administra-
ci3n por s3, bienes raices o capitales impuestos sobre ellos
lo que podrfa interpretarse como referente a cualquier clase
de sociedades civiles, quedando en contraposici3n con el ---
postulado b3sico de las prescripciones del artculo 27, que-
establece que s3lo los mexicanos por nacimiento o naturaliza-
ci3n y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adqui-
rir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones. Al recapu-

(27) Pastor Rouaix.- op.cit. p3g. 140.

citar sobre la redacción de ésta cláusula, comprendo que nos faltó claridad en ella y que resultó incorrecta y redundante defectos que provinieron de la festinación con que tuvimos - que laborar, tanto la voluntaria comisión iniciadora, como - la comisión oficial del congreso, que estuvo siempre abrumada por excesivo trabajo, careciendo ambas de tiempo bastante pa - ra hacer una reconsideración general del conjunto, que armonizara entre sí los varios postulados que se implantaban" -- (28).

El párrafo VIII de la iniciativa, confirmaba lo esta--- blecido en la Ley del 6 de enero de 1915, que nulificaba todas las enajénaciones de tierra, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, y rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por autoridades locales, contrapunteándose con - la Ley de 25 de junio de 1856; que se refería a las concesio - nes, composiciones o ventas hechas por autoridades federales que hubieran invadido y ocupado ilegalmente los ejidos o terrenos comunales y finalmente, la nulidad de todas las diligencias de apeo y deslinde que eran practicadas indistinta--- mente por compañías o autoridades, con las cuales se hubie--- ran invadido y ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes - de los ejidos y terrenos pertenecientes a los pueblos, ran--- cherías, congregaciones o comunidades; decretándose también - que todas esas propiedades pérdidas por los pueblos deberían ser restituidas con arreglo a la Ley del 6 de enero. Es im--- portante hacer notar la gran influencia que este precepto - tenía para la Constitución porque sin él la Ley de restitui---

ción de las tierras a los pueblos carecería de todo valor jurídico, puesto que lo cáblico del momento, expuesto por un Jefe del Ejército en un decreto, que no podría estar per encima de hechos consumados al amparo de disposiciones legales, ejecutadas por gobiernos legítimos, por injustas o perjudiciales que sean, para los intereses populares.

La fracción IX establecía como bases constitucionales -- el derecho de propiedad absoluta de la Nación sobre todos -- los minerales y substancias que ocultara el subsuelo, distintos de los componentes naturales de las tierras, incluyendo entre ellas al carbón de piedra, el petróleo y los carburos de hidrógeno similares a él. Esta disposición solo venía a -- confirmar una propiedad indiscutible, puesto que había figurado en la legislación desde la conquista y que había regido a la Nación Mexicana en la totalidad de sus preceptos hacia el año de 1884, puesto que como nos comenta el autor que estamos citando, "por combinaciones torcidas de un gobierno -- protector del latifundismo, cedió el derecho de propiedad a los terratenientes en lo referente al carbón y al petróleo, -- por medio de una simple ley dictada por el Congreso, Ley que seguramente estaba afectada de nulidad original, pues ningún gobierno puede tener facultades para ceder en general y perpetuamente, los derechos que corresponden a una Nación sobre los bienes que forman y han formado siempre el acervo de su patrimonio. Para impedir en el futuro abusos semejantes, propusimos, y el Congreso de Querétaro aceptó de plano, que el artículo 27 Constitucional constara de una enumeración completa de los bienes de la Nación sobre los que ejercía, además del dominio eminente, el dominio directo, y de los que --

jamás podría desprenderse, porque se hacía constar su carácter de inalienables e imprescriptibles y sólo podía conceder la explotación de ellos a particulares y sociedades mexicanas mediante concesiones administrativas del gobierno federal y sujetándolos a las condiciones que fijaran las leyes" (29).

El problema que esta disposición atañía, no sólo era de carácter interno, sino que abarcaba el ámbito internacional por ser capitales extranjeros los explotadores del petróleo, amparados en leyes anteriores y contratos vigentes, pero como se contaba con la autorización previa del Jefe del Ejecutivo que quería alcanzar la nacionalización total del subsuelo, el Congreso Constituyente sólo confirmaba y afirmaba su propuesta.

En la fracción siguiente se completaba la lista de las propiedades que correspondían al dominio directo de la Nación, que eran las aguas de los mares territoriales, de las lagunas y esteros de las playas de los ríos y arroyos y de los cauces y riberas que estuvieran dentro de los requisitos que se marcaban. Esta enumeración figuraba en la Ley de Bienes Inmuebles de la Federación de 1902 que era la norma a la que se sujetaba la Secretaría de Fomento para las concesiones de aguas; pero se consideró que debía constar en el artículo 27, puesto que especificaba propiedades y derechos, ya que formaba parte de los bienes inalienables de la Nación.

El principio de la expropiación por utilidad pública se complementaba en el párrafo XII. La fracción siguiente esta-

(29) Pastor Rouaix.- op. cit. pág. 142.

blecia la prescripción de los derechos de propiedad que la Nación tuviera sobre aguas y tierras, siempre y cuando hubieran sido poseídas por particulares en forma pacífica y continua por más de treinta años. El criterio que se siguió al implantar este precepto dentro del artículo 27 en lugar de reglamentarlo en una ley administrativa, fué porque existían infinidad de casos de pequeños agricultores que habían vivido por generaciones en lotes de terrenos nacionales, algunos enajenados a terceras personas y que nunca habían podido legalizar su posesión y en consecuencia adquirir la propiedad; infinidad de causas influyeron tales como la ignorancia, la falta de recursos, la lejanía de las oficinas federales etc, sin embargo la comisión dictaminadora excluyó esta cláusula y no figuró dentro de su dictámen.

El último precepto de la iniciativa, fué el referente al procedimiento a que se debían de sujetar las acciones para hacer efectivos los postulados del artículo de referencia debía ser judicial; aún cuando correspondiera a las autoridades administrativas la realización del programa.

Así en esta forma nos hemos permitido exponer a grandes rasgos los fundamentos, causas y razones que tuvieron presentes los diputados para formar la iniciativa del artículo motivo del presente trabajo, que seguramente por haber estado restringidos en lo referente al factor tiempo para redactar la exposición, buscaron como apoyo jurídico el derecho de conquista, que había sido el que se habían atribuido los Reyes de España para tener dominio absoluto sobre las tierras, aguas y accesiones de las colonias y que no había sido más que un despoje en suprema escala que se debía de arrancar y-

destruir por la Revolución popular, representada en esos momentos por la benemérita comisión extra oficial que con patriotismo y entusiasmo, había laborado en tan grandiosa empresa.

En el capítulo siguiente, vamos a abordar aunque sea -- brevemente el problema agrario en México, a través de los antecedentes históricos, para darnos cuenta que "el mal reparto de la propiedad trajo como consecuencia la excesiva miseria, la degeneración y el atraso de las clases campesinas -- que componen no menos de las dos terceras partes de la población, creando un malestar económico que bñ pronto se tradujo en rebeliones armadas que pusieron en peligro la vida misma del Estado." (30)

(30) Lucio Mendieta y Nuñez.- op. cit. pág. 31.

Capítulo II

Inciso (a)

PERIODO PRECORTEJIANO

Están de acuerdo todos los historiadores, antiguos y contemporáneos, que de las tribus que poblaron los territorios que ahora componen nuestra República las más adelantadas y poderosas eran las que constituían los reinos unidos de México. Texcoco y Tlacopan (azteca, acolhua y tepaneca). Tanto azteca o mexicas, como acolhuas o texcocanos y tepanecas, tenían análoga o semejante organización interior: la forma de gobierno, en unos y otros, evolucionó del sistema oligárquico al de monarquía absoluta, y el pueblo en conjunto, estaba dividido en grandes grupos que integraban distintas clases, limitadas unas de otras con exactitud; realeza, nobleza, clero, guerreros o plebeyos. Estas diferenciaciones se reflejaban notablemente en la distribución de tierra.

El rey era la suprema autoridad y el dueño absoluto de los territorios sujetos a sus armas; a su alrededor se agrupaban como privilegiados los sacerdotes, los guerreros y la nobleza, y como base y sostén de toda ésta aristocracia, se hallaba la masa enorme del pueblo servil.

La propiedad del rey era absoluta, según afirma Orozco y Berra, le era lícito disponer de sus pertenencias sin cortapisa alguna; transmitirías totalmente o en parte, por donación; enajenarías, darlas en usufructo a quien mejor le pareciera o donarlas bajo condiciones especiales.

Los sacerdotes, los nobles y los guerreros, además de--

las propiedades o posesiones que disfrutaban desde la fundación de los reinos, tuvieron tierras adquiridas mediante conquista o por donación imperial, en su mayoría cultivadas en beneficio de ellos por peones del campo llamados macchuales, o por renteros, que no tenían derecho alguno sobre ellas.

El pueblo servil tenía como propiedad tipo el calpulli cuyo origen se remonta a los tiempos en que olvidando sus costumbres nómadas, las grandes caravanas de indígonas que vinieron del norte determinaron radicarse en un lugar, y al ocupar el territorio elegido como residencia definitiva, los grupos que descendían de un mismo tronco se reunieron en secciones pequeñas, apropiándose de las tierras necesarias para vivir; cada una de esas secciones se llamó calpulli, expresión que siguiendo el criterio de Don Alonso de Zurita, significa, "barrio de gente conocida o de linaje antiguo", la nuda propiedad de tales terrenos pertenecía a las familias, que los poseían divididos en lotes, limitados con cercas de piedras o de magueyes, para sufragar los gastos públicos y el pago del tributo, los pueblos tenían otras tierras que cultivaban en común denominadas altepetlali.

"Para el sostenimiento del ejército y para cubrir los gastos que la religión originaba, estaban dedicados los productos de grandes áreas de terrenos también labrados colectivamente." (31)

Del cuadro que a grandes rasgos se ha esbozado, es fácil deducir que la distribución de la tierra entre los antiguos pueblos autóctonos era completamente injusta, pues primero correspondía en forma de privilegio al rey, y después a

(31) Roberto Amorós G. "Derecho de clase" México Págs.-
276 y sigs.

los nobles, sacerdotes y guerreros, que eran los que integraban la élite más elevada dentro de ese gran grupo social, -- constituyéndose por el hecho de tener en su poder las grandes extensiones de terreno los grandes latifundios.

Capítulo II

Inciso (b)

PERIODO COLONIAL

Para estudiar el régimen que existió en la época colonial, respecto al derecho de propiedad, los clasificaremos en la siguiente forma:

- 1.- Tierras propiedad del tesoro real, o sea del Estado.
- 2.- Tierras de Propiedad Privada.
- 3.- Tierras de propiedad comunal.

Las Tierras propiedad del tesoro real. - "La dominación española fundada en el llamado derecho de conquista, atribuyó a la Corona de España los territorios de las Indias considerándolos como pertenecientes al real patrimonio." (32) En efecto, después de descubierta América, se suscitaron una serie de controversias por la posesión de las tierras recién descubiertas; controversias que tuvieron fin con las Bulas Alejandrinas, expedidas por Alejandro VI. Se ha considerado a las Bulas Alejandrinas como una especie de laudo arbitral y su significado de acuerdo con la enciclopedia católica, quiere decir, "una carta apostólica con un sello de plomo" - (33).

De las tres Bulas que dictó Alejandro VI, únicamente nos ocuparemos de la segunda, en forma sintética, ya que en ella se fijó la línea de demarcación para resolver las cons-

(32) Roberto Amorós G. op. cit. pág. 279.

(33) Enciclopedia Católica, citado por Angel Caso "Derecho agrario". - Edit. Porrúa, S. A. - Méx. 1950 Pág. 44

tantes controversias entre España y Portugal y además, por que en ella descansa el derecho de propiedad y dominio de los monarcas españoles sobre las tierras del mismo continente. En dicha Bula, se decía en su parte principal, refiriéndose a las tierras descubiertas o por descubrir desde la primera línea hacia el Occidente y Mediante: "Por el tenor de la presente las damos, concedemos y asignamos perpetuamente a Vos y a los reyes de Castilla y León, vuestros herederos y sucesores".

La Bula referida no sólo resolvió la legitimidad de las conquistas, sino que además originó los derechos patrimoniales de los reyes de España, derecho que constituyeron el punto de partida de que se derivó después la organización jurídica de las colonias, dicho en otras palabras, dió a los Reyes Católicos y a sus descendientes la propiedad absoluta y plena jurisdicción sobre los territorios de las Indias Occidentales.

La conquista agravó la situación de los indios, pues con ella vino el despojo de las tierras y propiedades de éstos, además de la apropiación de sus personas; lo primero se concedió a los conquistadores como pago de los servicios prestados a los reyes españoles, y lo segundo, se hizo con el propósito de que fueran instruidos los indios en la religión católica; pero, en realidad, desde la fecha del reparto o encomienda, el indio pasó a ser verdadero esclavo del conquistador, quien lo utilizó en el cultivo de la tierra y lo dedicó al desempeño de los trabajos más rudos.

Respecto a sus propiedades, no obstante que pasaron a -

CAPITULO II

BREVE RESUMEN HISTORICO DEL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO

- a).- Período Precortesiano.
- b).- Período Colonial.
- c).- Período de la Independencia hasta 1856.
- d).- Período de la Reforma.
- e).- Período dictatorial del General Porfirio Díaz.
- f).- Período Maderista.
- g).- Período Constitucionalista.
- h).- Período contemporáneo.
- i).- Reformas que ha sufrido el artículo 27 Constitu--
cional.

poder de los conquistadores la gran mayoría de las tierras, de España se dictaron disposiciones tratando de proteger el *culpullali*. Desde entonces y por tal causa, la propiedad comunal estuvo sujeta a dos tendencias: la que trataba de *ab-* solverla y distribuirla, y que tenía como origen la *veraci-* dad de los conquistadores, y la que por el contrario, *procu-* raba su consolidación y respeto, y que dimanaba de las *dispo-* siciones de las autoridades españolas que se inclinaban a *pro-* teger al indio y sus propiedades.

Ahora bien, los *téologos* más ilustres de la época y entre ellos el Padre de las Casas, ha opinado, "que el Papa *só-* lo dió a los Reyes Católicos, la facultad de convertir a los indios a su religión, pero no el derecho de propiedad sobre sus bienes y señorío" (34).

Con los antecedentes expuestos, nos encontramos que la propiedad de las Tierras de la Nueva España, pertenecían a la Corona Española, clasificándose dichas propiedades, en la siguiente forma: En primer término las que pertenecieron al Tesoro Real o sea al Estado; en segundo lugar, las de la Casa Real, con las que sufragaban los gastos de la administración, llamándose por tal motivo *real patrimonio*; y en último término, encontramos las propiedades particulares del Rey, - que eran de su exclusivo dominio.

Tierras de Propiedad Privada.-La propiedad en época colonial, se supone de la siguiente manera:

Por pago o remuneración de servicios prestados, a la colonia, la conquista de América y la dominación de los pue---

(34) Lucio Mendieta Nuñez.- op. cit. pág. 24.

blos indígenas, se llevó a cabo con fondos de particulares y realizadas a base de soldados mercenarios y aventureros a -- los que sólo guiaba su interés personal. Por ejemplo "Tan -- pronto como se lograba someter a un pueblo indígena, el botín se repartía entre capitanes y soldados en proporción a -- su categoría y a lo que cada quien hubiese aportado a la expedición haciéndose otro tanto con las tierras y tributos."

(35).

Repartos que la Colonia Española sancionó con su aprobación de esta manera, se inicia la Propiedad Territorial -- de carácter Privada de la Nueva España.

Por Donación.- Los primeros Españoles que adquirieron -- la Propiedad Privada Territorial como pagó a los servicios -- prestados a la Colonia fueron los del ejército de Hernán Cortés, los que así mismos las adquirieron por medio de Donación.

En esta forma, se plasmó la Propiedad Privada en la Nueva España, por los repartos de tierras inexploradas que hacía la Colonia Española a sus subditos, con el objeto de fomentar la Colonización, dichos repartos reciben el nombre de "Mercedes Reales", creemos necesario hacer incapié, que la -- propiedad de esas tierras solamente la adquieren después de una residencia efectiva de cuatro años.

"Cumpliendo ciertos requisitos, tales como que debía tomar posesión de las tierras asignadas en un plazo de 3 meses so pena de perderlas, quedando el interesado obligado a construir en ellas, sembrar y aprovecharlas en el plazo señalado

(35) Lucio Mendieta Nuñez.- op. cit. pág. 31.

en la Merced". (36).

En cuanto a la posibilidad de disponer de ellas, sólo - estaba limitada en cuanto no podían venderlas al clero.

Sin embargo infinidad de colonias se posesionaron de -- tierras sin título de alguna clase; lo que dió origen a otra forma de adquirir la Propiedad Territorial, denominada "composición" y cuyo contenido lo establece el maestro Angel Caso, en los siguientes términos:

"Era el sistema mediante el cual quien estaba en pose-- sión de la tierra durante un período de 10 años o más podía adquirir de la corona mediante pago previo infimo de testi-- gos que acreditara su posesión, siempre y cuando no hubiese en el otorgamiento un perjuicio para los indios" (37) las ante-- riores formas eran exclusivamente para los españoles, y en - lo tocante a los indígenas, cabe decir, que el propósito de los Reyes Españoles era el de que también los indígenas tu-- viesen Propiedades Privadas de Tierras, tan es así que di-- chos Reyes donaron tierras a los indios que fueron leales a la corona durante la conquista, que prestaron servicios rele-- vantes a la corona.

Pero la realidad fue otra, estos no gozarón de ese dere-- cho ya que para poder fundar tenían que solicitar licencia - de autoridad competente y ésta normalmente lo negaba.

Como hemos dejado entrever, la Propiedad individual de-- que gozaron los españoles, se formó tomando la tierra de los

(36) Angel Caso.- op. cit. pág. 44

(37) Ibidem. pág. 44

indigenas; sin embargo por razones de utilidad practica siguió subsistiendo la propiedad comunal de los pueblos, teniendo como fundamento jurídico la Cédula" dada por Carlos V a mediados del Siglo XVI.

Cuatro fueron los sistemas de propiedad comunal en la Nueva España, de acuerdo con las Leyes Españolas: El fundo Legal, El Ejido, los propios y las tierras de repartimiento. El fundo legal, -se conoce con este nombre el lugar perfectamente delimitado en donde se encontraban las chozas donde habitaban los naturales.

El fundo legal, se formó con el propósito de instruir a los indios en la Santa Fé Católica y "La única forma de conseguirlo, era de agrupar a los indios en pueblos, dado que estos, vivían separados por las sierras y montes, privándoseles de todo beneficio espiritual" (38).

Las extensiones que daban en la época colonial fueron diferentes, primero eran de 500 varas hacia los cuatro puntos cardinales, tomando determinado punto central, de lo cual resultaba un cuadrado; después fué aumentada a 600 varas contadas desde los últimos linderos o casas del lugar; lo que fué protestado por los españoles haciendo valer los argumentos que a continuación exponemos: Que los indios construían en los terrenos de la hacienda, jacalillos de zacate y piedra, para invocar el beneficio de la ordenanza que de medirse las 600 varas desde las últimas casas del pueblo, sufrirían el consiguiente perjuicio;

Por que los indios construían sus habitaciones a gran distancia una de otra, las protestas fueron oídas y se esta-

(38) Lucio Mendieta Nuñez.- op. cit. pág. 55

bleció que la extensión de 600 varas debía contarse desde la iglesia principal del pueblo, que era el punto central de la población. "quedó por tanto, establecido definitivamente en 600 varas a partir de la iglesia y a los cuatro vientos, lo que se a llamado el fundo legal de los pueblos, destinado -- por su origen también enajenables, pues se otorgó a la entidad pueblo y no a personas particularmente designadas" (39). El Ejido.- Es otra forma de propiedad comunal y se caracterizaba por que se encontraba a la salida del pueblo; o sea que estaba más allá de los linderos del fundo legal y estaba destinado para que los indigenas apacentaran a sus rebaños y de esta manera se evitaba que se confundieran con los que pertenecían a los colonizadores.

El Ejido pertenecía a la persona moral del pueblo, y no podía enajenarse ni afectarse a usos particulares siendo inalienable e imprescriptibles.

Su fundación se debió a la necesidad de garantizar el futuro crecimiento de los pueblos, cuyos habitantes debían retasar los límites del fundo. Felipe II estableció en su cédula de lo. de diciembre de 1573, que la extensión del ejido fuera de una legua de largo, pero no estableció el ancho; don Wistano Luis Orozco nos dice, "Parece que el legislador da por supuestos que esas dimensiones se fiján en cada caso por la concesión respectiva o título de fundación de los pueblos" (40). Los propios.-Se conoce con este nombre a las extensiones de tierras con que se dotó tanto a los pueblos --

(39) Lucio Mendieta Nuñez.- op. cit. pág. 57.

(40) Autor citado por Lucio Mendieta y Nuñez.-pp.cit. - pág. 70.

de España e indios de nueva fundación, y podían ser tanto urbanas como rústicas, según se tratase de casas o de terrenos para cultivos y de donde se sacaba lo necesario para sufragar los gastos públicos; era propiedad del pueblo y su administración se encontraba en manos del ayuntamiento. Los propios se encontraban enclavados en el casco de la población y aún entre los terrenos de uso comunal.

Tierras de común repartimiento.-Estas estaban constituidas por los que originalmente formaban los llamados "calpullis" o sea, las extensiones que los indigenas poseían antes de ser reducidos a pueblos de nueva fundación. Las familias indias que se fuesen a aburrir y continuasen en el goce de las tierras, con fundamento en lo dispuesto por la cédula de 19 de febrero de 1560; tenían un régimen comunal, aún cuando de disfrute individual ignorándose la extensión que tuvieran las tierras de común repartimiento.

Los favorecidos con éstas, tenían como obligación el de cultivarlas siempre. Cuando se extinguió la familia o al abandonar al pueblo, las parcelas que por éste u otros motivos quedaban vacantes, eran repartidas por el ayuntamiento ante quienes las solicitaban.

Capítulo II

Inciso (c)

PERIODO DE LA INDEPENDENCIA HASTA 1856.

Es bien sabido por todos nosotros, que la guerra de Independencia habida en territorio Nacional, era una lucha interna entre indios contra españoles; aquellos dentro de su secular ignorancia, se sentían impulsados por el odio para quienes les habían usurpado el bienestar heredado de los mayores.

Alcanzada la Independencia, la propiedad de las tierras que formaban la Nueva España pasó a la Nación Mexicana, pero esta, aún joven con serios problemas por resolver, tenía como el principal de ellos el del campo.

En la época que nos ocupa, la cuestión agraria presentaba dos aspectos: primero, "una defectuosa distribución de la tierra; y segundo, una defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio"; escribe el Lic. Lucio Mandiote y Nuñez. (41).

No fué sino hasta 1821, cuando se dictaron medidas con el fin de descongestionar los centros de población hacia lugares casi desiertos; igualmente, se facilitó la inmigración europea, para que con sus recursos explotaran las riquezas del suelo, establecieran industrias y elevaran el nivel cultural de los indígenas. Principalmente esto se debió que de-

(41) Autor Citado.-por Roberto Amorós G. op.cit.pág.283

1824 hasta 1854, se dictaran leyes sobre colonización, entre las cuales destacan por su importancia la del 18 de agosto de 1824, la del 6 de abril de 1830, la del 4 de diciembre de 1846 y la del 16 de febrero de 1854.

Pero por desgracia no se consiguió con ellas el fin que se perseguía; prácticamente resultaron un rotundo fracaso, - en virtud de que se anulaban al poco tiempo por el continuo cambio de gobiernos; por la falta de vías de comunicación, - lo que hacía imposible su conocimiento y por consiguiente su vigencia; además, porque el indígena se abstenía de salir de la tierra que lo vio nacer y crecer.

La concentración de las tierras en manos del clero, --- originó serios perjuicios a la economía nacional, porque, -- conforme al derecho canónico la iglesia no podía enajenar -- bienes, privando por lo mismo al fisco de los impuestos por conceptos de traslaciones de propiedades inmuebles, de manera que la amortización eclesíástica fué uno de los males que sufrió el México independiente. De aquí que de inmediato se dictaron las medidas necesarias para enajenar los bienes pertenecientes al clero, así encontramos que el doctor Mora -- presentó un estudio sobre el arreglo de los bienes del clero Don Lorenzo de Zavála presentó en la sesión celebrada en la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1833, un proyecto -- para la ocupación de los bienes de la iglesia, siendo presidente entonces Valentín Gómez Farías, propuso también la ocupación de los bienes de la iglesia que fué aprobado por la -- Cámara de Diputados, pero tanto el proyecto de Zavála como -- el de Valentín Gómez Farías, fuéron inaplicables, ya que -- fueron derogados por Santa Ana que era apoyado por el clero.

Y no es sino hasta la Ley de desamortización de bienes del clero de 25 de junio de 1856, en la que se establece que las tierras rústicas y urbanas que pertenecían a corporaciones civiles o eclesiásticas, se debía adjudicar a los arrendatarios que las cultivaban con el doble propósito y de acuerdo con la circular de 28 de junio de 1856, dirigida por Don Miguel Lerdo de Tejada a los gobernadores y autoridades del país:

1.- Como resolución tendiente a movilizar la propiedad raíz.

2.- Como medida fiscal con el objeto de normalizar los impuestos. Asimismo, con la Ley de desamortización se incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrarlos, con la excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio de la institución.

En la práctica, no se logró ningún resultado positivo con la Ley de desamortización, en vista de que los arrendatarios no podían pagar las alcabalas y además se abstuvieron los arrendatarios de adquirir tierras por el temor existente a la excomunión. Al no ejercitar ese derecho los arrendatarios, los únicos que se aprovecharon del "donuncio" que establecía dicha ley, fueron los ricos quienes adquirían grandes extensiones de tierras, lo que dió lugar a "que la propiedad pasara de un sistema a un sistema concentrador, es decir, de un latifundio a otro" (42).

(42) Angel Cano "Derecho Agrario" Editorial Porrúa, S.A.

México 1950, pág. 106.

Capítulo II

Inciso (d)

Período de la Reforma.- Durante este período, la extensión rural del país, estaba en poder de latifundistas y del clero.

Si la propiedad eclesiástica en la época colonial adquirió cierto desarrollo, en el México Independiente a más de incrementarse en lo político, el clero constituyó un Estado dentro de otro Estado. Los efectos de la amortización de sus bienes, que estaban fuera de la circulación, se dejaban sentir en todos los sectores sociales poniendo a la economía de la República en serio peligro.

Cuando se proclamó el Plan de Ayutla, los revolucionarios fijaron su mente en modificar ese estado de cosas. En efecto, una vez triunfantes trataron de cristalizar sus anhelos para lo cual no sólo se restableció el sistema federal que Santa Ana se había encargado de echar al olvido, sino que se abocaron al problema de extinguir a la Compañía de Jesús, en tal razón el Presidente Comonfort, por conducto de sus ministros Miguel Lerdo de Tejada, Melchor Ocampo y Benito Juárez se dieron a la tarea de dar los primeros pasos con el fin de transformar económica y socialmente al país, empezando por desamortizar los bienes de "manos muertas", para lograr de esta manera la circulación de los capitales pertenecientes a las congregaciones religiosas y así poder hacer una mejor distribución de la riqueza.

En tal estado de cosas, fué convocado por el Presidente Comonfort, el Congreso Constituyente, iniciando las sesiones

el 17 de febrero de 1856, en la Ciudad de México, concluyéndose el 5 de febrero de 1857 y de las cuales se expidió la Carta Magna de 1857, que confirmó la fórmula del federalismo y consagró la declaración de los derechos del hombre.

En el artículo 27 de la Constitución de 1857, se elevó a la categoría de precepto constitucional, lo establecido en la Ley de 25 de junio de 1856, con ello ratificándose que las corporaciones civiles y religiosas, no tenían capacidad para adquirir o administrar bienes raíces, con la diferencia que el artículo 27 de la Constitución, no hizo excepción alguna como lo habían hecho la Ley de Desamortización excluyendo a la propiedad comunal, por lo tanto a partir de la Constitución de 1857, los ejidos pasaron a revisión a la corte desamortizadora, por lo que ya no fué posible que los ejidos siguiesen subsistiendo como propiedad comunal de los pueblos, quedando estancadas las comunidades y por consiguiente privadas de personalidad jurídica, desde entonces, los pueblos se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales.

Juárez, posteriormente remató la obra, expidiendo las Leyes de Reforma, completando de ese modo la tarea principiada por Gómez Farías en 1833 tendiente a suprimir el poder temporal de la Iglesia.

Posteriormente se expidió una Ley de Terrenos Baldíos, las cuales tenían como fin principal favorecer la colonización. Eran considerados como baldíos los terrenos que estaban ocupados por quienes no tenían derecho para ellos, por carecer del título o bien porque el título en que fundara su posesión, proviniese de autoridad incompetente; por lo tanto-

estaban sujetos a ser denunciables como tales. Desde la primera ley de terrenos baldíos de fecha 20 de julio de 1855, - todas las cuestiones referentes a tierras baldías, quedaron exclusivamente dentro de la competencia federal con apoyo en el artículo 72 de la Constitución de 1857, anteriormente era facultad de los Estados con base en la Constitución de 1824.

Con la Ley de terrenos baldíos de 20 de junio de 1894, - se vino a dar un mayor auge a los grandes latifundios de - origen colonial, al dejar sin límite alguno la extensión denunciabile y al no obligar a los propietarios de baldíos a cultivarlos y a poblarlos; se favoreció el acaparamiento de tierras. En cambio la Ley sobre baldíos de 20 de julio de 1863, se estableció un límite para denunciar terrenos baldíos que era en una extensión no mayor de 2500 hectáreas, obligando - a los propietarios de baldíos a mantener cuando menos un habitante por cada 200 hectáreas adjudicadas, bajo pena de perder el derecho al terreno y lo que por él hubiera exhibido - si dejaba de tener los habitantes correspondientes durante - cuatro años; la obligación anterior, era porque la adjudicación de baldíos tenía el mismo fin de las leyes de colonización, que eran: fomentar la inmigración para el desarrollo - del trabajo agrícola y procurar una equitativa distribución de la tierra.

Capítulo II

Inciso (e)

PERIODO DICTATORIAL DEL GENERAL PORFIRIO DIAZ.

Durante los regímenes dictatoriales del hombre que por más de un cuarto de siglo guió los destinos de la patria, el campesino mexicano vivió la más grande de las miserias, dado que el problema agrario fué abandonado totalmente.

Esa época fué la más triste que padeció el campesino, - ya que tuvo que soportar el despojo de su tierra, mediante - los llamados "deslindes", que compañías concesionarias lleva- ron a efecto como consecuencia de la aplicación de la ley de terrenos baldíos y de la de 15 de diciembre de 1883 y que -- consistían en reajustar con base en los títulos exhibidos -- por las comunidades.

Los pueblos de indios y la naciente pequeña propiedad - se hallaban encerrados dentro de grandes haciendas, ocasionan- do en el campesino un estado de estrangulación que los inca- pacitaba para desarrollarse y prosperar.

Este incalificable "despojo legal", creó un verdadero - estado de esclavitud, que obligó a los campesinos, carentes- de medios para satisfacer sus necesidades, a prestar sus ser- vicios en los grandes ranchos, donde como remuneración se les daba un salario miserable, el cual en la mayoría de las ve- ces se mermaba aún más, en las "tiendas de raya"; tenían que soportar el trabajo con jornadas de sol a sol, vivir en la - ignorancia, renunciar a todo linaje de derechos humanos in- clusive el respeto a la honra, en virtud de que mientras una

minoría privilegiada gozaba de todos los placeres y satisfacciones, los productos de la riqueza yacían en la más vergonzosa e injusta de las postraciones; al menor intento de inconformidad por parte de esa masa humana explotada, era castigada incluso con la muerte.

Muy grande era por tanto el malestar económico y moral en que vivía el pueblo mexicano, como consecuencia de la falta de equidad en la distribución de la tierra y en la remuneración del trabajo. Tal estado de cosas alimentó la rebelión de los oprimidos contra el gobierno; haciendo estallar la revolución en el año de 1910 y acaudillada por Francisco I. Madero.

Capítulo II

Inciso (f)

La revolución iniciada con un programa democrático de limitaciones pequeño burguesas, fundamentalmente cívicas y políticas, hace que se desaten las energías sociales del pueblo mexicano adormecido por décadas y pronto los peones de las haciendas porfiristas; los campesinos desplazados de sus tierras; los artesanos limitados de progresos por la absorción fabril; los obreros de las industrias promovidas por la acción de los capitales extranjeros; algunos niveles de la burocracia y de pequeños propietarios amenazados de desplazamiento entran sin programas políticos y sin lenguajes de meta neo, a luchar por sus reivindicaciones conculcadas por siglos y aplastadas por la Dictadura es decir el cauce revolucionario los absorbe, Explicándonos con claridad el por qué cuando Madero escribió en su libro "La Sucesión Presidencial" en 1910 su programa, es rebasado, tanto en su contenido doctrinario, como en sus proyecciones políticas y sociales. Por consiguiente entendemos claramente el por qué a escasos 22 meses de publicado el mismo, suscribe el Plan de San Luis en el cual contiene principios revolucionarios metódicos y con aspiraciones sociales.

Si bien es cierto que la clase en el poder es la que ha armado todas las estructuras de la dictadura como medio para mantener la paz y el progreso en función de sus exclusivos intereses y privilegios, también es innegable que ha trastornado el régimen institucional anulando con ello a la Consti-

tución política de 1857; por eso las corrientes revolucionarias se encuentran impedidas por razón de desarrollo histórico, a enmarcar sus aspiraciones e ideales de clases carentes de tierras, de seguridad social y sobre todo de libertad, en un ordenamiento legal que carece de efectividad jurídica. De allí deducimos que el programa que inicialmente el señor Madero enarbó, no pueda sobrevivir pero si reconocemos que despertó de su letargo a las fuerzas sociales que se encontraban sometidas por la dictadura, y que las simples aspiraciones democráticas encerradas dentro de sus estrechos marcos jurídicos constitucionales, sean arrasadas en función de la dinámica social por el impulso de la Revolución que trata de completar de una manera conciente e inclusive, admitámoslo, de manera inconciente, el proceso de inacabada independencia nacional y las inconclusas reformas liberales contenidas en el Código de 57, precisamente dentro de un panorama mundial, que de una manera fehaciente exige otra estructura-económica así como una organización social más acorde con el desarrollo de las sociedades humanas. La única manera de poder conseguir todo eso en el México de principios de siglo, es mediante métodos y procesos revolucionarios y exclusivamente por la acción misma de las clases más explotadas: de allí que la Revolución Mexicana no pueda detenerse.

Es en el sur, en donde los cultivos de arroz, de la caña de azúcar y con la elaboración industrial de ésta última donde se observan algunos progresos en la técnica productiva; en donde las propiedades comunales de los pueblos, los ejidos y en general todas las tierras son absorbidas por el implacable proceso de concentración monopolista; en donde, -

como afirma Raúl Mejía Zuñiga (43) de los 27,893 jefes de familia rurales, sólo poseían tierra en la época que nos ocupa 140 jefes de familia, ante esta situación es lógico que habrían de surgir inquietudes desesperantes, que nacieron en forma de plan político irreductible e indómito. Aunque nos encontramos que en principio el Plan de Ayala permanece aislado, por razones de fragmentación geográfica y cultural, -- pronto atrás a su ámbito de filosofía rural que sin recursos económicos y con ideología extraña a la gran masa campesina, carente absoluta e indiscutiblemente de lo que para ellos es lo más sagrado, lo más apremiante lo que verdaderamente es el problema; es decir carentes de tierra y libertad. Al iniciarse el siglo XX y según datos extraídos de la obra de Raúl Mejía Zuñiga (44), el 95% de la población mexicana está formado por la gran masa campesina, de la cual solo tienen tierra el 2.81% de la misma; el resto se encuentra sometido a la esclavitud en manos de arrendatarios y medieros por virtud del ausentismo de los grandes señores de la tierra, de la vigilancia de las guardias rurales, de los jefes políticos y de las tierras de raya. Esta es la situación que imponía en 1910 con cerca de 57 mil poblados enclavados en las haciendas frente a solo 13 mil relativamente libres, por eso de allí, de ese inagotable arsenal del pueblo, surge el núcleo de la Revolución y el ideal agrario que alcanza su máxi

(43) Raúl Mejía Zuñiga "Venustiano Carranza en la Revolución Constitucionalista" Boletín del Consejo Nacional Técnico de la Educación. Secretaría de Educación Pública México 1964 pág. 29

(44) Raúl Mejía Zuñiga.- op. cit. pág. 30.

ma expresión jurídica en la Carta Magna de 1917, resumida en el artículo Constitucional, motivo del presente trabajo y -- mantenido vivo hasta nuestros días.

En consecuencia la corriente agrarista, latente desde - la caída de Tenochtitlan en 1521 y arraigada en millones de campesinos sin tierra, se bosqueja desde los impulsos iniciales pero, a los primeros retrocesos, responde con un ideal - preciso y una aspiración concreta que en sólo dos palabras - Tierra y Libertad impregna a todo el curso de la Revolución.

Ahora bien creemos necesario hacer un breve comentario sobre el contenido agrario del Plan de San Luis, en virtud de que dicho Plan, suscrito por Don Francisco I. Madero, -- constituye ante todo la más viril convocatoria que un partido político lanza al pueblo de México para que de esta manera se lance a la lucha revolucionaria. Para esto es necesario -- señalar que posteriormente al hecho de declarar nulas las -- elecciones efectuadas durante los meses de junio y julio de 1910 referente al Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Diputados y Senadores; así como nulificar igualmente las obligaciones -- contraídas por la administración porfirista con los gobiernos extranjeros y corporaciones, antes del 20 de noviembre -- de 1910. Como dato seguido se declara como suprema Ley de la República el principio de la No Reelección del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores y Presidentes -- Municipales. En tanto se llevaban a cabo las reformas constitucionales correspondientes: promover elecciones generales -- un mes después de que la capital de la República y la mitad de los estados de la Federación se encontraban en poder del ejército voluntario de la Revolución, y las medidas de emergencia que deberán observar los contingentes revolucionarios durante el tiempo de la lucha armada, aparece, en el Plan de San Luis y como un parche precipitadamente añadido en su -- cláusula tercera, el siguiente texto:

"Abusando de la Ley sobre terrenos baldíos innumerables propietarios pequeños, casi todos pobres, han sido despojados de sus posesiones, con la connivencia del Ministro de Fomento o por decretos de Tribunales de la República siendo no

lamente justo y equitativo el restituir a sus antiguos dueños, las tierras de que han sido despojados de manera arbitraria, tales disposiciones y decretos han sido declarados sujetos a revisión; y se exigirá, de aquellos que los adquirieron de manera tan ilegal o de sus herederos, el que hagan la debida restitución a sus antiguos dueños, a los que indemnizarán por los daños que hayan sufrido. Solamente en los casos en los que tales tierras hayan pasado al dominio de tercera persona, antes de la promulgación del presente plan, -- los primeros dueños recibirán indemnización de aquellos a cuyo provecho se haya verificado el despojo."

Como claramente podemos observar, escrito en un párrafo que no excedió de ciento cuarenta y una palabras, el Plan de San Luis se propone abordar y dar la solución al problema de problemas: El problema agrario. Pero éste con hondas raíces en la historia de México que ni la Revolución de Independencia ni la reforma liberal logran solucionar a pesar del pensamiento de Hidalgo y de Morelos, y de los impulsos liberales del 57, queda materialmente intocable no obstante que la dictadura lo ha llevado a dimensiones tan inconcebibles, que lo pone en condiciones de estallar. Con pálidos conceptos jurídicos y conmovedoramente diseñados pero de lamentables limitaciones revolucionarias, Madero lanza al aire de una Revolución que no es posible contener, y dentro del plan de San Luis, la bandera agraria con la que pretende atraer al campesino mexicano.

Y si bien es verdad que con una pequeña burguesía patrióticamente representada por el señor Madero; con un vibrante Plan de San Luis de suaves contenidos agrarios y con-

la pasión encendida por el fraude electoral, el pueblo mexicano valientemente se lanza a la lucha.

Es por eso que fácilmente se logra entender por que un poco más tarde a trece meses de distancia pero a siglos de madurez revolucionaria, los campesinos del sur, substituyen el Plan de San Luis por el Plan de Ayala como Bandera revolucionaria.

Capítulo II

Inciso (g)

PERIODO CONSTITUCIONALISTA:

Esta etapa histórica tuvo como figura principal a Dn. - Venustiano Carranza, quien después de desconocer el gobierno presidido por el usurpador Victoriano Huerta, remplazó a Dn. Francisco I. Madero con el nombre de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

El día 18 de febrero de 1913 los gobernadores de los Estados de la República reciben un telegrama firmado por Victoriano Huerta, con 16 fatídicas palabras: "Autorizado por el Senado, he asumido el Poder Ejecutivo estando presos el Presidente y su Gabinete" (45). El día 19 de febrero del mismo año, cuando todos los gobernadores callan su indignación por los sucesos emanados del cuartelazo y otros se aprestan a -- dar su apoyo al usurpador, Venustiano Carranza inicia en -- Coahuila, improvisandolo todo, la Revolución Constituciona-- lista; ese gran movimiento armado, político y social que comienza por restaurar la ley despedazada por Huerta y llega -- a transformar substancialmente la estructura nacional. En su calidad de gobernador de esa entidad federativa, Carranza solicita al Congreso local la autorización legal para emprender la tarea de restaurar el imperio de la Constitución. Y -- el XXIII Congreso Constitucional del Estado Libre, Independiente y Soberano de Coahuila de Zaragoza contesta con el de

(45) Raúl Mojón Zúñiga.- op. cit. pág. 59.

creto número 1421 de fecha 19 de febrero de 1913 que dice: - "Artículo Primero: Se desconoce al General Victoriano Huerta en su carácter de Jefe del Poder Ejecutivo de la República, - que dice él le fué conferido por el Senado, y se desconocen también todos los actos y disposiciones que dicte con ese -- carácter. Artículo Segundo: Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo del Estado en todos los Ramos de la Administración Pública, para que suprima los que crea conveniente y proceda a armar fuerzas para coadyubar al sostenimiento del orden constitucional en la República. Económico: Excítese a los gobernadores de los demás estados y a los Jefes de las Fuerzas Federales, Rurales y Auxiliares de la Federación para que secunden la actitud del Gobierno de este Estado. -- Dado en el Salón del H. Congreso del Estado, ..." (46).

Así el mismo día, con la prontitud que el caso requiere y en tanto de todo el país llegan al despacho de Victoriano Huerta felicitaciones y respaldos de elementos conservadores y oportunistas, Carranza dirige a todos los Gobiernos de Estados de la República una circular escrita en los siguientes términos: "El Gobierno de mi cargo recibió ayer, procedente de la capital de la República, un mensaje del señor general don Victoriano Huerta, comunicando que, con autorización del Senado, se había hecho cargo del Poder Ejecutivo Federal, -- estando presos el señor Presidente de la República y todo su Gabinete, y como esta noticia ha llegado a confirmarse, y al Ejecutivo de mi cargo no puede menos que extrañar la forma -- anómala de aquel nombramiento, porque en ningún caso tiene -- el Senado facultades constitucionales para hacer tal designa

ción, cualquiera que sean las circunstancias y los motivos - que hayan ocurrido en la ciudad de México, a raíz de la su-
blevación del brigadier Félix Díaz y generales Mondragón y -
Reyes, y cualquiera que sea la causa también de la aprehen-
sión del Señor Presidente y sus Ministros."

"Es el Congreso General, prosigue la circular, a quien-
toca reunirse para convocar inmediatamente a elecciones ex-
traordinarias, según lo previene el artículo 81 de nuestra -
Carta Magna (se refiere a la de 1857) y, por lo tanto, la --
designación que ha hecho el Senado, en la persona del señor-
V. Huerta para Presidente de la República, es arbitraria e -
ilegal, y no tiene otra significación que el más escandaloso
derrumbamiento de nuestras instituciones y una verdadera re-
gresión a nuestra ya pasada época de los cuartelazos; pues -
no parece sino que el Senado se ha puesto en connivencia y -
complicidad con los malos soldados, enemigos de nuestra pa-
tria y de nuestras libertades, haciendo que éstos vuelvan --
contra ella la espalda con que la nación armaba su brazo, en
apoyo de la legalidad y el orden. Por eso, el Gobierno de mi
cargo, en debido acatamiento a los soberanos mandatos de - -
nuestra Constitución Política Mexicana, y obedeciendo a - -
nuestras instituciones, fiel a sus deberes y animado del más
puro patriotismo, se ve en el caso de desconocer y rechazar-
aquel incalificable atentado a nuestro Pacto Fundamental, y
en el deber de declararlo así a la faz de la nación, invitando
por medio de ésta Circular a todos los gobiernos y a to-
dos los jefes militares de los Estados de la República, a --
ponerse al frente del sentimiento nacional, justamente indig-
nado, y desplegar la bandera de la legalidad, para sostener-

al Gobierno Constitucional emanado de las últimas elecciones verificadas de acuerdo con nuestras leyes de 1910.-Saltillo, Coah., febrero de 1913.- V. Carranza." (47) No es necesario hacer ningún comentario acerca de estas palabras, dichas con toda precisión.

El 26 de marzo de 1913, en la Hacienda de Guadalupe, distrito de Monclova, en Coahuila, Carranza y un pequeño grupo de personas suscriben el Plan de Guadalupe, que contiene el desconocimiento de Huerta como Presidente, la designación de Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y es, además, la encarnación del espíritu de la legalidad.

A fines de 1914 los revolucionarios llegaron al poder, no sin antes rebelarse a la autoridad del Primer Jefe los generales Villa y Zapata, y después de ocupar la Primera Magistratura de la nación hasta 1920, Carranza muere asesinado en Tlaxcaltongo por los nuevos revolucionarios que con Obregón a la cabeza habían proclamado el Plan de Agua Prieta. Substituyéndolo con carácter de interino se designa a Adolfo de la Huerta, a quien le suceden en el puesto los nuevos caudillos Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

El gobierno de Carranza, no obstante la época caótica en que se desarrolló dejó indudablemente la base de toda la legislación agraria vigente. Primeramente, la ley del 6 de enero de 1915 que reconoció el derecho de los campesinos para hacer que se les dotara de las tierras necesarias para su subsistencia o se les restituyera de las que habían sido despojados. Después, la Constitución de 1917, que en su artícu-

(47) Raúl Mejía Zúñiga.- op. cit. págs. 60, 61.

lo 27 estableció la limitación del derecho de propiedad en beneficio de la colectividad, la expropiación por causa de utilidad pública, la creación y protección de la pequeña propiedad, etc., y que en conjunto forman la piedra angular sobre la que descansa todo nuestro régimen territorial contemporáneo, tal y como lo veremos en el inciso siguiente.

Capítulo II

Inciso (h)

PERIODO CONTEMPORANEO.

En efecto, fué hasta 1920 cuando se emprendió en México una amplia política agraria, y desde entonces hasta la fecha los diferentes gobiernos que se han sucedido han hecho todos los esfuerzos necesarios para solucionar y satisfacer debidamente las aspiraciones del campesinado, respecto de su liberación económica.

El 23 de junio de 1920 se expidió por el Congreso de la Unión, la Ley de Tierras Ociosas; en 1923 la Ley de Tierra Libre, que determinó la forma de ocupar las tierras nacionales y baldías; en febrero de 1926, se reglamentó el crédito agrícola creándose el Banco Nacional y los Bancos Regionales de Crédito Agrícola; en abril de 1926 la Ley de Colonización en enero del mismo año la Ley de Irrigación y Aguas Federales; en abril de 1926 la Ley Forestal que reglamentó la explotación y aprovechamiento de los bosques; en agosto de 1927, la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal, que indicó la forma en que los pueblos dotados de tierras deberían proceder a la adjudicación de parcelas individuales; en agosto de 1929, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional; y por último, el 22 de mayo de 1934, el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, que vino a constituir un paso firme en la unificación de la legislación agraria del país, antes dispersa y difícil de consultar.

Ya durante el gobierno del señor Presidente Cárdenas se

crearon el Departamento Agrario, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y los Almacenes Nacionales de Depósito, a más de - que se han puesto en vigor medidas gubernamentales que están transformando el régimen capitalista de producción agrícola en uno de producción colectiva ejidal, como lo demuestran -- las regiones de la Laguna en los Estados de Coahuila y Durango y la henequenera de Yucatán, y que por sí solas son pruebas fehacientes e indubitables de que se trata de dar en la actualidad una resolución integral y definitiva al problema agrario.

Capítulo II

Inciso (1)

REFORMAS QUE HA SUFRIDO EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

En el capítulo anterior hemos seguido el proceso de ---
formación del artículo 27 de la Constitución Mexicana, pero
creímos necesario desarrollar en el presente, las modifica--
ciones que ha sufrido en el transcurso de los años, haciendo
ligeros comentarios sobre el alcance de las reformas.

Trataremos de presentar en forma metódica para mayor --
claridad, la secuencia de las reformas antes mencionadas, li-
mitándonos exclusivamente a ellas, en virtud de que en el --
capítulo precedente expusimos las tendencias de los revolu--
cionarios extremistas y sobre las consecuencias sociales que
puede traer la implantación de principios de rojo radicalis--
mos, en una nacionalidad que necesita unión y concordia.

Desde luego debemos hacer notar que los gobernantes me-
xicanos, en todos los tiempos, han considerado que sus --
ideas políticas y administrativas lo mismo que sus intereses
personales, se encuentran por encima de nuestra Carga Magna.
En cambio en otros países, sus líderes discurren con calma y
prevén antes de obrar, considerando que la Constitución es --
la que debe señalar su conducta en todos y cada uno de los --
actos y procedimientos del Gobierno teniendo además un pro--
fundo respeto a ella, limitando sus acciones hasta los lin--
des infranqueables de sus preceptos.

En nuestro país, sucede todo lo contrario, el hombre en
el poder desarrolla su conducta a seguir de acuerdo con su --

manera de sentir personal o de acuerdo con las opiniones de los de su grupo, sin importarles que éstas se encuentren con trapunteando con los preceptos establecidos en la Carta fundamental, pues como atinadamente nos expone el ingeniero Pastor Rouaix (48) "si esterba a sus propósitos alguno de los artículos constitucionales, sabe que puede modificarlo o destruirlo como si se tratara de cualquier ley reglamentaria."

Es verdad que nuestra afirmación puede ser analizada -- desde cualquier punto de vista, que puede ser en el sentido de que únicamente se trata de enriquecer los preceptos establecidos en nuestra Constitución con nuevas aportaciones, pero lo cierto es que desde el momento de su promulgación hasta nuestros días, ha sufrido más de noventa reformas, algunas como dice el autor que citamos "tan inútiles, tan vacías de sentido práctico y tan contradictorias, que admira la ligereza con que se propusieron y la facilidad con que se aprobaron, entre las cuales citaremos, las reformas constitucionales de diciembre de 1913 y enero de 1934 que hicieron desaparecer el Territorio de Quintana Roo, como Entidad Federativa para volver a darle esa categoría pocos años después, con nuevas enmiendas a los artículos 43 y 45. Otras por el contrario, llevan el sello de intereses personalistas, y de ellas la más torpe, fué la que destruyó el principio de la no reelección del Presidente de la República, que fué aprobada para satisfacer las necesidades y ambiciones de un caudillo, modificando en enero de 1927 el artículo 83, para volver a establecerlo al año siguiente, cuando dejó de existir la -

(48) Pastor Rouaix.- op. cit. pág. 244.

personalidad que iba a ser favorecida. Los mismos móviles hicieron que desapareciera en agosto de 1928 el precepto constitucional que implantaba la inamovilidad del Poder Judicial porque el Ejecutivo de aquellos tiempos necesitaba tenerlo sumiso, precepto que fué restablecido en estos últimos años, gracias a la ecuanimidad del Presidente Avila Camacho." (49)

Contrayéndonos ahora el artículo 27 diremos, que las -- adiciones y reformas que se le hicieron el 10 de enero de -- 1934 y el 6 de diciembre de 1937, que se limitó, ésta última a la fracción VI del artículo original, que fué la VII del -- Reformado, para lo cual nos permitiremos transcribir el texto vigente tal como quedó, señalando con letras mayúsculas -- los párrafos y frases alterados o aumentados, en el mismo -- sentido que lo hace el Ingeniero Pastor Rouaix.

Artículo 27.-"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

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

(49) Pastor Rouaix.- op. cit. pág. 244.

didas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad AGRICOLA EN EXPLO- TACION; para la creación de nuevos centros de población agrí- cola con las tierras y aguas que les sean indispensables; pa- ra el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pua- da sufrir en perjuicio de la sociedad. LOS NUCLEOS DE POBLA- CION (En el artículo original "Los pueblos, rancherías y co- munitades"), que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidades suficientes para las necesidades de su pobla- ción tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas- de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad AGRICOLA EN EXPLOACION.

Corresponde a la Nación del dominio directo de todos -- los minerales o sustancias que vetas, mantos, masas o yaci- mientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta- de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en -- la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal -- de gema y las salinas formadas directamente por las aguas ma- rinas; los productos derivados de la descomposición de las -- rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u ORGANICOS DE MATERIAS suscepti- bles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles- minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidró- geno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los ma- res territoriales en la extensión y término que fija el Dere- cho Internacional; las de las lagunas y esteros de las pla--

yas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corra al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesan dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riveras de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las Leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumplan con los requisitos que prevengan las Leyes.

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación se regirá por las siguientes prescripciones:

En virtud de que las fracciones I, II, III, IV y V, conservan su redacción original, no las repetimos.

"VI.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, ASI COMO DE LOS NUCLEOS DE POBLACION

(En el texto original "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población"). QUE DE HECHO O POR DERECHO GUARDEN EL ESTADO COMUNAL, O DE LOS NUCLEOS DOTADOS, RESTITUIDOS O CONSTITUIDOS EN CENRO DE POBLACION AGRICOLA, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, el exceso de valor O EL DENERITO que haya tenido la propiedad particular por las mejoras O DETERIOROS OCURRIDOS con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyos valor no este fijado en las oficinas rentísticas.

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

VII.- LOS NUCLEOS DE POBLACION, 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. (En el texto original: "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones 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, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determine la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras").

SON DE JURISDICCION FEDERAL TODAS LAS CUESTIONES QUE POR LIMITEZ DE TERRENOS COMUNALES CUALQUIERA QUE SEA EL ORIGEN DE ESTOS, SE HALLEN PENDIENTES O SE SUCIEN ENTRE DOS O MAS NUCLEOS DE POBLACION. EL EJECUTIVO FEDERAL SE AVOCARA AL CONOCIMIENTO DE DICHAS CUESTIONES Y PROPONDRA A LOS INTERESADOS LA RESOLUCION DEFINITIVA DE LAS MISMAS. SI ESTUVIEREN CONFORMES, LA PROPOSICION DEL EJECUTIVO TENDRA FUERZA DE RE

SOLUCION DEFINITIVA Y SERA IRREVOCABLE, EN CASO CONTRARIO, - LA PARTE O PARTES INCONFORMES PODRAN RECLAMARLA ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, SIN PERJUICIO DE LA EJECUCION INMEDIATA DE LA PROPOSICION PRESIDENCIAL.

LA LEY FIJARA EL PROCEDIMIENTO BREVE CONFORME AL CUAL DEBERAN TRAMITARSE LAS MENCIONADAS CONTROVERSIAS.

VIII.- "Se declaran Nulas:

a).- TODAS LAS ENAJENACIONES DE TIERRAS, AGUAS Y MONTES PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS, RANCHERIAS, CONGREGACIONES O COMUNIDADES, HECHAS POR LOS JEFE POLITICOS, GOBERNADORES DE LOS ESTADOS, O CUALQUIERA OTRA AUTORIDAD LOCAL EN CONTRAVENCION A LO DISPUESTO EN LA Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b).- TODAS LAS CONCESIONES, COMPOSICIONES O VENTAS DE TIERRAS, AGUAS Y MONTES, HECHAS POR LA SECRETARIA DE FOMENTO, HACIENDA O CUALQUIERA OTRA AUTORIDAD FEDERAL, DESDE EL DIA 1o. DE DICIEMBRE DE 1876, HASTA LA FECHA, CON LAS CUALES SE HAYAN INVADIDO Y OCUPADO ILEGALMENTE LOS EJIDOS, TERRENIOS DE COMUN REPARTIMIENTO O DE CUALQUIER OTRA CLASE, PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS, RANCHERIAS, CONGREGACIONES O COMUNIDADES, Y NUCLEOS DE POBLACION.

c).- TODAS LAS DILIGENCIAS DE APEO O DESLINDE, TRANSACCIONES, ENAJENACIONES O REMATES PRACTICADOS DURANTE EL PERIODO DE TIEMPO A QUE SE REFIERE LA FRACCION ANTERIOR, POR COMPANIAS, JUECES U OTRAS AUTORIDADES DE LOS ESTADOS O DE LA FEDERACION CON LOS CUALES SE HAYAN INVADIDO U OCUPADO ILEGALMENTE TIERRAS, AGUAS Y MONTES DE LOS EJIDOS, TERRENIOS DE COMUN REPARTIMIENTO O DE CUALQUIERA OTRA CLASE, PERTENECIENTES A NUCLEOS DE POBLACION. "El siguiente párrafo fue suprimido"

En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que -
hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán resti-
tuidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915,
que continuará en vigor como ley constitucional."

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente -
las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimien-
tos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y posesi-
das en nombre propio a título de dominio por más de diez -
años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas;-
(Suprimido "El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto
a la comunidad, indemnizando su valor al propietario, Toda-
las leyes de restitución que por virtud de éste precepto no-
decretan, serán de inmediata ejecución por la autoridad ad-
ministrativa. Solo los miembros de la comunidad tendrán dere-
cho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los
derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indi-
visos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el --
fraccionamiento.

IX.-"LA DIVISION O REPARTO QUE SE HUBIERE HECHO CON ---
APARIENCIA DE LEGITIMA ENTRE LOS VECINOS DE ALGUN NUCLEO DE-
POBLACION Y EN LA QUE HAYA HABIDO ERROR O VICIO, PODIA SER -
NULIFICADA CUANDO ASI LO SOLICITEN LAS TRES CUARTAS PARTES -
DE LOS VECINOS QUE ESTEN EN POSESION DE UNA CUARTA PARTE DE-
LOS TERRENOS, MATERIA DE LA DIVISION, O UNA CUARTE PARTE DE-
LOS MISMOS VECINOS CUANDO ESTEN EN POSESION DE LAS TRES CUAR-
TAS PARTES DE LOS TERRENOS.

X.- LOS NUCLEOS DE POBLACION QUE CAREZCAN DE EJIDOS O --
QUE NO PUEDAN LOGRAR SU RESTITUCION POR FALTA DE TITULOS, --
POR IMPOSIBILIDAD DE IDENTIFICARLOS O PORQUE LEGALMENTE HU--

BIEREN SIDO ENAJENADOS, SERAN DOTADOS CON TIERRAS Y AGUAS SUFICIENTES PARA CONSTITUIRLOS, CONFORME A LAS NECESIDADES DE SU POBLACION; SIN QUE EN NINGUN CASO DEJE DE CONCEDERSELES LA EXTENSION QUE NECESITEN, Y AL EFECTO SE EXPROPIARA POR CUENTA DEL GOBIERNO FEDERAL, EL TERRENO QUE BASTE A ESE FIN, TOMANDOLO DEL QUE SE ENCUENTRE INMEDIATO A LOS PUEBLOS INTERESADOS. (En la ciudad de México se reunió, según nos cuenta el maestro Lucio Mendieta y Núñez, el Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario, donde se presentaron diferentes ideas para reformar o adicionarle el artículo 27 Constitucional, de manera que éste fuera más completo. Al efecto y por decreto del Presidente Miguel Alemán de 31 de diciembre de 1946, se expuso la fracción X con el siguiente párrafo: "LA SUPERFICIE O UNIDAD INDIVIDUAL DE DOTACION NO DEBERA SER EN LO SUCESIVO MENOR DE DIEZ HECTARAS DE TERRENOS DE RIEGO O HUMEDAD, O A FALTA DE ELLOS, DE SUS EQUIVALENTES EN OTRAS CLASES DE TIERRAS, EN LOS TERMINOS DE LA FRACCION XV DE ESTE ARTICULO.

XI.- PARA LOS EFECTOS DE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN ESTE ARTICULO Y DE LAS LEYES REGLAMENTARIAS QUE SE EXPIDAN, SE CREAN:

a).- UNA DEPENDENCIA DIRECTA DEL EJECUTIVO FEDERAL ENCARGADA DE LA APLICACION DE LAS LEYES AGRARIAS Y DE SU EJECUCION.

b).- UN CUERPO CONSULTIVO COMPUESTO DE CINCO PERSONAS QUE SERAN DESIGNADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y QUE TENDRA LAS FUNCIONES QUE LAS LEYES ORGANICAS REGLAMENTARIAS FIJEN.

c).- UNA COMISION MIXTA COMPUESTA DE REPRESENTANTES ---

IGUALES DE LA FEDERACION, DE LOS GOBIERNOS LOCALES, Y DE UN REPRESENTANTE DE LOS CAMPESINOS, CUYA DESIGNACION SE HARA EN LOS TERMINOS QUE PREVenga LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, - QUE FUNCIONARA EN CADA ESTADO, TERRITORIO Y DISTRITO FEDERAL CON LAS ATRIBUCIONES QUE LAS MISMAS LEYES ORGANICAS Y REGLAMENTARIAS DETERMINEN.

d).- COMITES PARTICULARES EJECUTIVOS PARA CADA UNO DE LOS NUCLEOS DE POBLACION QUE TRAMITEN EXPEDIENTES AGRARIOS.

e).- COMISARIADOS EJIDALES PARA CADA UNO DE LOS NUCLEOS DE POBLACION QUE POSEAN EJIDOS.

XII.- LAS SOLICITUDES DE RESTITUCION O DOTACION DE TIERRAS O AGUAS SE PRESENTARAN EN LOS ESTADOS Y TERRITORIOS DIRECTAMENTE ANTE LOS GOBERNADORES.

LOS GOBERNADORES TURNARAN LAS SOLICITUDES A LAS COMISIONES MIXTAS. LAS QUE SUBSTANCIARAN LOS EXPEDIENTES EN PLAZO PERENTORIO Y EMITIRAN DICTAMEN: LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS APROBARAN O MODIFICARAN EL DICTAMEN DE LAS COMISIONES MIXTAS Y ORDENARAN QUE SE DE POSESION INMEDIATA DE LAS SUPERFICIES QUE EN SU CONCEPTO PROCEDAN. LOS EXPEDIENTES PASARAN ENTONCES AL EJECUTIVO FEDERAL PARA SU RESOLUCION.

CUANDO LOS GOBERNADORES NO CUMPLAN CON LO ORDENADO EN EL PARRAFO ANTERIOR, DENTRO DEL PLAZO PERENTORIO QUE FIJE LA LEY, SE CONSIDERARA DESAPROBADO EL DICTAMEN DE LAS COMISIONES MIXTAS Y SE TURNARA EL EXPEDIENTE INMEDIATAMENTE AL EJECUTIVO FEDERAL.

INVERSIAMENTE, CUANDO LAS COMISIONES MIXTAS NO FORMULEN DICTAMEN EN PLAZO PERENTORIO, LOS GOBERNADORES TENDRAN LA FACULTAD PARA CONCEDER POSESIONES EN LA EXTENSION QUE JUZGUEN PROCEDENTE.

XIII.- LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO Y EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO DIFERENCIARÁN SOBRE LA APROBACION REFORMACION O MODIFICACION DE LOS DECRETOS FORMULADOS POR LAS COMISIONES MIXTAS, CON LAS MODIFICACIONES QUE HAYAN INTRODUCIDO -- LOS GOBIERNOS LOCALES, SE INFORMARA AL CIUDADANO PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, PARA QUE ESTE DICTE RESOLUCION COMO SUPREMA AUTORIDAD AGRARIA.

XIV.- LOS PROPIETARIOS AFECTADOS CON RESOLUCIONES DOTATORIAS O RESTITUTORIAS DE EJIDOS O AGUAS, QUE SE HUBIEREN -- DICTADO EN FAVOR DE LOS PUEBLOS, O QUE EN LO FUTURO SE DICERAN, NO TENDRAN NINGUN DERECHO NI RECURSO LEGAL, ORDINARIO, NI PODRAN PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO.

LOS AFECTADOS CON DOTACION, TENDRAN SOLAMENTE EL DERECHO DE ACUDIR AL GOBIERNO FEDERAL PARA QUE LES SEA PAGADA LA INDEMNIZACION CORRESPONDIENTE. ESTE DERECHO DEBERAN EJERCITAR LO LOS INTERESADOS DENTRO DEL PLAZO DE UN AÑO, A CONTAR DESDE LA FECHA EN QUE SE PUBLIQUE LA RESOLUCION RESPECTIVA EN EL "DIARIO OFICIAL" DE LA FEDERACION. PASADO ESTE TERMINO -- NINGUNA RECLAMACION SERA ADMITIDA. (El decreto que reformó -- la fracción I, introdujo a esta fracción un nuevo párrafo: -- "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, -- en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro -- se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria -- ilegales de sus tierras o aguas" (50).

XV.- LAS COMISIONES MIXTAS, LOS GOBIERNOS LOCALES Y -- LAS DEMAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LAS TRANSACCIONES AGRARIAS, NO PODRAN AFECTAR, EN NINGUN CASO, LA PEQUERA PROPIE--

DAD AGRICOLA O GANADERA EN EXPLOTACION E INCURRIRAN EN RESPONSABILIDAD, POR VIOLACIONES A LA CONSTITUCION, EN CASO DE CONCEDER DONACIONES QUE LA AFECTAN. (Agregándose en virtud del Decreto de 31 de diciembre de 1946, las siguientes disposiciones: "SE CONSIDERARA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA LA QUE NO EXCEDA DE CIENTO HECTAREAS DE RIEGO O HUMEDAD DE PRIMERA O SUS EQUIVALENTES EN OTRAS CLASES DE TIERRAS, EN EXPLOTACION.

PARA LOS EFECTOS DE LA EQUIVALENCIA SE COMPUTARA UNA HECTAREA DE RIEGO POR DOS DE TEMPORAL; POR CUATRO DE AGOSTADERO DE BUENA CALIDAD Y POR OCHO DE MONTE O DE AGOSTADERO EN TERRENOS ARIDOS.

SE CONSIDERARAN, ASIMISMO, COMO PEQUEÑA PROPIEDAD, LAS SUPERFICIES QUE NO EXCEDAN DE DOSCIENTAS HECTAREAS EN TERRENOS DE TEMPORAL O DE AGOSTADERO SUSCEPTIBLE DE CULTIVO; DE CIENTO CINCUENTA CUANDO LAS TIERRAS SE DEDIQUEN AL CULTIVO DEL ALGODON, SI RECIBEN RIEGO DE AVENIDA FLUVIAL O POR BOMBEO; DE TRESCIENTAS EN EXPLOTACION, CUANDO SE DESTINEN AL CULTIVO DEL PLATANO, CACA DE AZUCAR, CAFE, HENEQUEN, HULE, COCOTERO, VID, OLIVO, QUINA, VAINILLA, CACAO O ARBOLES FRUTALES.

SE CONSIDERARA 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 TERMINOS QUE FIJE LA LEY, DE ACUERDO CON LA CAPACIDAD FORRAJERA DE LOS TERRENOS.

CUANDO DEBIDO A OBRAS DE RIEGO, DRENAJE O CUALESQUIERA OTRAS EJECUTADAS POR LOS DUEÑOS O POSEEDORES DE UNA PEQUEÑA PROPIEDAD A LA QUE SE LE HAYA EXPEDIDO CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD, SE MEJORE LA CALIDAD DE SUS TIERRAS PARA LA EXPLO-

TACION AGRICOLA O GANADERA DE QUE SE TRAPE, TAL PROPIEDAD NO PODRA SER OBJETO DE AFECTACIONES AGRARIAS AUN CUANDO, EN VIR TUD DE LA MEJORIA OBTENIDA, SE REBASEN LOS MAXIMOS SEÑALADOS POR ESTA FRACCION SIEMPRE QUE SE REUNAN LOS REQUISITOS QUE - FIJE LA LEY."

XVI.- LAS TIERRAS QUE DEBAN SER OBJETO DE ADJUDICACION- INDIVIDUAL, DEBERAN FRACCIONARSE PRECISAMENTE EN EL MOMENTO- DE EJECUTAR LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES, CONFORME A LAS- LEYES REGIAMENTARIAS.

XVII.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de -- los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expediran Le- yos PARA FIJAR LA EXTENSION MAXIMA DE LA PROPIEDAD RURAL: y- para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de- acuerdo con las siguientes bases:

a).- En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se- fijará la extensión máxima de tierra de que puede 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 aprueban los Gobiernos, de acuerdo con - las mismas leyes.

c).- Si el propietario se OPUSIERE al Fraccionamiento,- se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la -- expropiación.

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

e).- Los propietarios estarán obligados a recibir bonos

CAPITULO III

EL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

A).- Antecedentes y evolución del derecho de propiedad.

a).- En el Derecho Romano.

b).- En el Derecho Español.

c).- En el Derecho Frances.

B).- La propiedad en México a través de sus Constituciones.

a).- La legislación Agraria en México.

b).- Interpretación del primer párrafo del artículo 27 y la necesidad de establecer en forma sistemática - sus principios.

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

f).- NINGUN FRACCIONAMIENTO PODRA SANCIONARSE SIN QUE HAYAN QUEDADO SATISFECHAS LAS NECESIDADES AGRARIAS DE LOS POBLADOS INMEDIATOS. CUANDO EXISTAN PROYECTOS DE FRACCIONAMIENTO POR EJECUTAR, LOS EXPEDIENTES AGRARIOS SERAN TRAMITADOS DE OFICIO EN PLAZO PERENTORIO.

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

XVIII.- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1976, 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 implique perjuicios graves para el interés público.

En esta forma quedó el artículo 27 al ser reformado. -- "En realidad, las reformas al artículo 27 introducidas el 31 de diciembre de 1946, trajeron como consecuencia mayor entabilidad y tranquilidad en el campo e intensificaron la explotación agropecuaria de tierras que antes de las reformas, -- permanecían incultas por falta de garantías." (51)

Capítulo III

Inciso (a)

ANTECEDENTES Y EVOLUCION DEL DERECHO DE PROPIEDAD.

En el Derecho Romano.

Es bien sabido por nosotros, que 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 limitaciones y modalidades establecidas por las leyes, siendo ese Derecho oponible a terceros.

Este concepto a variado a través del tiempo, en la antigüedad ese derecho podía ejercitarse hasta el grado de destruir la cosa en perjuicio de la sociedad.

Por este motivo nos permitimos hacer un breve resumen, que nos permita conocer aunque sea someramente sus antecedentes y evolución.

En el Derecho Romano, la propiedad no fué siempre de carácter individual, pues sus antecedentes se encuentran en la propiedad comunal de la tribu, despues 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 propiedad, exclusivo, absoluto y perpetuo. No se dió una definición del concepto de propiedad, pero los estudiosos del Derecho en Roma vieron los beneficios que procuraban, y cuyas características lo integraban el Jus Utendi, el Jus Fruendi y el Jus abutendi. De esta manera el propietario po-

da usar, disfrutar y disponer de la cosa, solo nos ocupamos de los Derechos reales, particularmente al de propiedad.

La propiedad en Roma, estuvo regulada por el Derecho Civil, de esta manera podía 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 y en presencia de un magistrado.

La propiedad bonitaria, provincial y la de los peregrinos, era distinta de la quiritaria, pues aquellas 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 se encontraba sancionada por el Pretor y se transmitía a terceras 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 dió origen a abusar por lo que el Pretor publicó creó la acción publiciana, y de ésta manera proteger al comprador. Los alcances de ésta acción surtían como reconocimiento por parte del Estado de haberse cumplido el término de la usucapión.

Conforme fueron evolucionando las instituciones jurídicas de Roma, la propiedad pretoriana se llegó a considerar como quiritaria, cuando se la hubiese adquirido por usucapión. El término fijado por ésta institución era: un año para los bienes muebles y dos para los inmuebles. Fue hasta el Imperio de Justiniano cuando desaparece la propiedad pretoriana.

Los fundos itálicos se encontraban en la península Italiana, podían ser reducidos a propiedad particular considerándoseles como res Mancipii independientemente de que los mismos se encontraban exentos de impuestos.

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 fijara. Estos fundos eran conside-

rados como res nec mancipii o no susceptibles de apropiación.

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

Conforme Roma se extendió a través de sus conquistas bélicas, las tierras que conquistaba pasaron a ser propiedad del Estado y éste podía darlas en arrendamiento a los particulares mediante el pago de un impuesto llamado Censo; estas tierras podían ser transmitidas por herencia sin que ello implicara el desprendimiento del dominio por parte del Estado, pues integraban el grupo de la res nec mancipii o cosas no sujetas a apropiación; más tarde pasaron a formar parte de ager privatus, por cuanto 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 propiedad de otro ciudadano. La protección a la propiedad rústica se encontraba en numerosas disposiciones, de tal manera que si alguno llegaba a invadir otra propiedad con mala fé podía serle impuesta la pena de muerte. Otras limitaciones que tenía el Derecho de propiedad consistían en la prohibición de cambiar el curso de las aguas en perjuicio de terceros así como cultivar o edificar hasta la línea divisoria de los fundos.

En Derecho Romano, por tanto, hasta antes de Justiniano advertimos que la institución de la propiedad tiene un aspec

to tanto civil como político y presenta una desigualdad, en la que predominan razones de órden político para organizar el dominio y para establecer forma semejantes al mismo.

Como en el Derecho Pretoriano poco a poco se va atribuyendo a la propiedad las características del dominio, en los Institutos de Justiniano se explica que propiamente esas diferencias se han venido enseñando más bien por recuerdo a la tradición pero no por que tengan un valor práctico, y por esta razón Justiniano decide suprimir esas diferencias y establece un concepto único de propiedad para ciudadanos y extranjeros.

No obstante que en el Derecho de Justiniano se logra suprimir las diferencias de carácter político en el concepto de propiedad, y que se dá un concepto único del dominio, comienzan, a partir de la época feudal, por la organización especializada del Estado Federal, a marcarse nuevas diferencias de carácter político, pero en sentido inverso y como una transcendencia 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 solo tienen el derecho de propiedad en el sentido civil, para usar, disfrutar y disponer de los bienes sino que tambien tienen un imperio o derecho de soberanía para mandar sobre los vasallos que se establezcan en aquellos feudos. El señor Feudal no 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 pu

do conceder al propietario un imperio sobre determinadas personas o territorios. (52)

El concepto dominum, desconocido en la época de Ciceron aparece por primera vez al final de la República, y denota - poder total, legal sobre una cosa corporea, del propietario-Dominus, pero como hemos dejado asentado en párrafos 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, no dominio privado, pero sí algunas figuras - que han servido de base para las instituciones jurídicas modernas.

(52).- Rafael Rojina Villegas.- Compendio de Derecho Civil Bienes Derechos y Sucesiones, Antigua Librería Robredo México 1968, Segunda Edición aumentada págs. 96 y sigs.

Capítulo III

Inciso (b)

EN EL DERECHO ESPAÑOL.

En el territorio Ibero la tenencia de la tierra no fue siempre en forma individual, sino que en un principio, la tierra perteneció a la tribu, explotándose ésta en forma colectiva, evolucionando, con el devenir del tiempo en copropiedad familiar bajo la influencia de la dominación visigoda y posteriormente bajo la influencia Romana cambió al carácter individual de la propiedad, más esto no quiere decir que haya privado el concepto antes señalado pues es bien sabido por todos nosotros, que España vivió la etapa feudal que comienza desde la Edad Media hasta el siglo XVIII y principios del XX.

Julio César escribió en sus libros: De Bello Gallico, VI, XXII que al conquistar España, la tierra fue dividida entre godos y romanos en la siguiente forma: dos terceras partes a los primeros y una tercera parte a los hispano romanos. Los montes y bosques eran explotados en común, sin que hubieran sido objeto de la división señalada. Además nos dice que la tenencia de la tierra, bajo la dominación goda, fue en forma comunal en virtud de desconocer 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, transcurrido ese tiempo el grupo familiar se iba a otro sitio.

Castón Tobañas, señaló 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 mayores 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 con unas cuantas manos. Esta institución tuvo lugar en los siglos XVI y XVII; fue protegido en el Fuero Real y tuvo como fin conservar la unidad familiar y la fuerza del estirpe.

El desarrollo de la etapa feudal en España, fue propiciada por sus monarcas, ya que estos acostumbraban premiar a la alta nobleza por la colaboración que 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 función soberana, por lo que vino a dar ese tipo de propiedad denominada "Señorío" un concepto político al igual que se produjo en Roma. El Rey Alfonso X el Sabio, en sus Leyes de Partida, en la IV señala, 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 de 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.

Debemos aclarar que el señorío es una institución típicamente española 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.

Capítulo III

Inciso (c)

EN EL DERECHO FRANCES.

En la antigüedad Francia 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; es necesario advertir que antes de ser conquistada, la propiedad rústica se explotaba en forma colectiva por pertenecer a la tribu.

El maestro Rafael Rojina Villegas, 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 transcendencia 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 principio 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 solo una Institución de Derecho Civil, que otorgue una facultad con respecto a cosas 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 canongías. Esta tiende a dar al derecho de propiedad el significado y 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 solo 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 la libertad y la propiedad, que el derecho de propiedad es absoluto e inviolable y con estos fundamentos de carácter filosóficos que se expresan en la Declaración de los Derechos del Hombre, el Código de Napoleón elabora un nuevo concepto de propiedad semejante al Romano en -- cuanto a su aspecto jurídico, pero con un fundamento filosófico que no le dio el derecho romano. Tanto en este derecho como a partir de la Revolución Francesa priva un concepto individualista; proteger al derecho de propiedad en favor del individuo para sus intereses personales.

En el Código de Napoleón, tomándo en cuenta éste 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 -- los tres elementos clásicos: Jus utendi, Jus fruendi y Jus -- abutendi, y 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". (53)

(53) Doctor Rafael Rojina Villegas.-- op. cit. págs. 96 y sigs.

Capítulo III

Fracción (B)

LA PROPIEDAD EN MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES.

Inciso (a).- La legislación Agraria en México.

"El Congreso Constituyente decretó, el 28 de junio de 1856, la ratificación de la ley de 25 del propio mes y año sobre la desamortización de bienes eclesiásticos, y en el artículo 27 de la Constitución expedida el 5 de febrero de 1857, elevó a la categoría de preceptos fundamentales, en el orden político de la República, los postulados esenciales de la Ley mencionada, con lo cual quedó definitivamente establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos, salvo excepciones que en el propio artículo se expresan". (54)

En vista de lo dispuesto en el artículo 27 que mencionamos, no fué posible que los ejidos que habían quedado exceptuados de la desamortización, siguiesen subsistiendo como propiedad comunal de los pueblos.

Esto dió motivo para que numerosas personas denunciaran terrenos ejidales como baldíos. El Gobierno previó las nocivas consecuencias y dispuso que en cada pueblo se midiese el fundo legal señalando las antiguas medidas, o bien señalando

(54) Lucio Mendieta y Núñez Dr. "El problema Agrario de México". Editorial Porrúa, S.A. México 1968, décima edición pág. 119.

un mil cinco metros seis centímetros del sistema legal por cada uno de sus lados del cuadrilátero que al efecto habría de formarse, tomando como centro la iglesia, de esta manera los excedentes, separadas previamente las parcelas para panteones y otros usos públicos, fueran repartidas entre las cabezas de familia.

De esta manera se procedió a la enajenación de los ejidos, que era benéfica para la población excedente de los pueblos, que encontraba siempre una ayuda eficaz para su vida, aprovechando los frutos naturales, o en la cría de ganado.

Sin embargo, una de las más funestas consecuencias de la mencionada ley y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fué la interpretación por virtud de la cual quedaban extinguidas las comunidades indígenas, en consecuencia privadas de personalidad jurídica, no pudiendo desde entonces los pueblos de indios defender sus derechos, favoreciendo el despojo en forma definitiva, y dando causa a un grave problema agrario en México.

A partir de la época colonial, la propiedad agraria estuvo repartida en tres grupos: el primero lo formaron los latifundistas españoles; el segundo la amortización eclesiástica y el tercero la propiedad comunal de los pueblos de indios.

Los latifundistas tenían en su poder la casi totalidad del país, y en medio de sus posesiones, muriendo por extrangulación se encontraba la débil y raquitica pequeña propiedad.

La vieja hacienda colonial mexicana, con todas las inhumanidades de que era objeto el campesino, subsistió hasta los principios del siglo XI.

La educación del campesinaje, casi era nula. El maes---

tro de escuela en las haciendas era un producto del medio; - tenía que enseñar de acuerdo con las ideas del amo.

En la época a que nos referimos, la propiedad rústica - se presentaba dividida, según nos manifiesta el nuestro *Men- dieta y Núñez*, en "grande propiedad del tipo latifundio y pe- queñísima propiedad del tipo parcela; junto a unos cuantos - poderosos terratenientes una masa de proletarios incultos y - pobres" (55).

La acción reivindicatoria se inició con la revolución - de 1910; constituyeron sus máximos exponentes el Plan de San Luis y el Plan de Ayala. Madero reconoció, como razón para - emprender el movimiento armado, la necesidad de la reforma - agraria; Zapata, vió en el segundo la situación real de la - miseria de la población rural, a la vez que daba al procedi- miento de afección de los latifundios y de dotación de tie- rras para los pueblos,

Años más tarde, en el Plan de Veracruz de 12 de diciem- bro de 1914 don Venustiano Carranza expresó, el programa de - reformas sociales precisas para asegurar a todos los habitan- tes del país, la efectividad y pleno goce de sus derechos, - reclamando urgentemente la dación de leyes agrarias que favo- recieran la formación de la pequeña propiedad, la disolución de los latifundios y restitución de tierras a los pueblos, - otras que mejoraran la condición del peón rural, obrero y en general la de todos los sectores proletarios.

La revolución acaudillada por Carranza en contra de la - dictadura del general Huerta, se dividió en dos grandes hues- tes, por la separación de Francisco Villa del Ejército Cons-

(55) Autor citado por Roberto Amorós G. - op.cit., pág. 294

titucionalista, expidiendo éste una Ley Agraria en la ciudad de León, Gto., el 24 de mayo de 1915; en la que se sintetizan las aspiraciones de un gran sector revolucionario en materia de tierras.

Son de mencionarse también, planes anteriores como el Plan de Orozco, llamado Plan de Chihuahua, en el que se pedían las expropiaciones de las grandes haciendas no cultivadas para repartirse y fomentar la agricultura intensiva y el Plan de San Pablo Oxtotepec de 19 de julio de 1914, que no es sino la ratificación del Plan de Ayala firmado por diversos generales zapatistas y por algunos civiles, entre ellos el Lic., Antonio Díaz Soto y Gama.

También mencionaremos la Ley de 6 de enero de 1915 que declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por las autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856.

Declara igualmente nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente y a partir del 10. de diciembre de 1870.

Por último declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, en el período de tiempo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

Es creada una Comisión Nacional Agraria; una Comisión Local Agraria por cada Estado o Territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos, con el fin de resol-

ver todas las cuestiones agrarias.

Facultad a los jefes militares previamente autorizados al efecto, para dotar o restituir ejidos, a los pueblos que los soliciten.

La Constitución del 5 de febrero de 1917, a sido la Ley que más fielmente ha respondido, hasta ahora, a las verdaderas necesidades de la colectividad mexicana y al desenvolvimiento del derecho social, como claramente está demostrado en los artículos 27 y 123; el primero, punto de partida de la legislación agraria y el segundo de la legislación obrera.

El artículo 27 de la Constitución de Querétaro es la base sobre la cual descansa todo el régimen de nuestra propiedad territorial.

Tanto la Ley del 6 de enero de 1915, como el artículo 27 Constitucional, solo contienen los lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria, que exigía una minuciosa reglamentación para ser llevada a la práctica, pero como no la había, la Comisión Nacional Agraria creada por la Ley antes invocada, estuvo expidiendo una serie de circulares que son, una parte de los antecedentes de la legislación reglamentaria vigente. Es así como fué dictada la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, a partir de ella casi toda reglamentación de la materia se ha hecho en ordenamientos legales. Posteriormente el Congreso de la Unión, expidió un decreto que fué publicado en el "Diario Oficial" el 17 de abril de 1922, derogando la Ley de Ejidos.

El Ejecutivo de la Unión, usando la facultad que le concedió el decreto de 22 de noviembre de 1921 en su artículo -

tercero, expidió con la misma fecha de la derogación de la Ley de Ejidos, un Reglamento Agrario. En ese reglamento se trató de hacer más expedita la reforma agraria, reduciendo al mínimo los requisitos y los trámites; pero conservó el mismo principio de la Ley de Ejidos en lo referente a calidad de los núcleos de población como base de su capacidad para obtener ejidos por dotación o por restitución.

En cuanto a la pequeña propiedad, el artículo 27 de la Constitución ordena que, al hacerse las dotaciones de tierras, se respete en todo caso la pequeña propiedad, pero no la define, inclusive ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegó a establecer una jurisprudencia firme sobre el particular, hasta que el Reglamento Agrario abordó el problema resolviéndolo en el sentido de exceptuar de la dotación de ejidos a las propiedades que no tengan una extensión mayor de ciento cincuenta hectáreas de terrenos de riego o humedad.

Las que tengan una extensión de hectáreas no mayor de doscientas cincuenta en terrenos de temporal, que aprovechen una precipitación pluvial anual y regular.

Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.

Aún cuando no se dice que estas extensiones constituyen la pequeña propiedad, el hecho de considerarlas inafectables no tienen más apoyo que el respeto ordenado por el artículo 27 en favor de la pequeña propiedad.

El Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

Todos los esfuerzos para resolver legislativamente el problema agrario, culminaron en la expedición del Código Agra

rio de 22 de marzo de 1934. Constituyó el primer paso firme hacia la unificación de la multitud de leyes particulares y los preceptos contenidos en la Carta Magna.

Este cuerpo de leyes abarca todos los aspectos de la cuestión agraria que corresponden a la Federación y que se refieren a la distribución de la tierra, a más de ordenamientos que reglamentan la repartición de tierras ejidales, la constitución del patrimonio ejidal, la creación de nuevos centros de población agrícola, la del registro agrario nacional así como también las responsabilidades de funcionarios en materia agraria.

Como se advierte, es un cuerpo de leyes bastante completo, y que como dice el ingeniero Posada, "no es sino la expresión de un derecho de clase que debe beneficiar y proteger en forma adecuada a la clase campesina, y que debe tender a abarcar, dentro de la mayor amplitud de miras y unidad de criterio político y social, los problemas del sector campesino" (56).

Autoridades Agrarias.

- 1.- El Presidente de la República.
- 2.- El Departamento Agrario.
- 3.- El Cuerpo Consultivo Agrario.
- 4.- Los Gobernadores de los Estados.
- 5.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.
- 6.- Los Comités Ejecutivos Agrarios y
- 7.- Los Comisariados Ejidales.

El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, toda vez que es él quién pronuncia con el carácter

(56).-Autor citado por Roberto Amorón G.-op.cit.pág.300

de irrevocable, la última opinión en todos los casos poniendo fin a los expedientes que se refieren a restitución, dotación o ampliación de ejidos y a los de creación de nuevos centros de población agrícola y localización de la pequeña propiedad. También de él depende directamente el Departamento Agrario, que es el Organó encargado de la aplicación del Código Agrario y que tiene para el desahógo de sus funciones numerosas oficinas administrativas y técnicas: Delegaciones Estatales, Registro Agrario Nacional, Oficinas de Tierras, de Aguas, Fraccionamientos, etc.

El Cuerpo Consultivo Agrario está formado por cinco personas; su función principal es asesorar al jefe del Departamento Agrario y formular los expedientes los dictámenes que con posterioridad servirán de base para las resoluciones que deba pronunciar el Presidente de la República.

Los Gobernadores de los Estados como autoridades Agrarias tienen como facultades: Nombrar sus representantes ante las Comisiones Agrarias Mixtas y a las personas que deban integrar los Comités Ejecutivos Agrarios; ordenar la ejecución de los mandamientos de posesión; activar la tramitación de los expedientes que se substancien en las Comisiones Agrarias Mixtas; y pasar en conocimiento del Presidente de la República las responsabilidades en que incurran los empleados del Departamento Agrario.

Las Comisiones Agrarias Mixtas son las encargadas de aplicar en los Estados lo mandado por el Código Agrario y están formadas por cinco personas, de las cuales dos representan a la Federación dos a los Gobiernos Locales, y una a los Campesinos.

Los Comités Ejecutivos Agrarios son los que representan a los solicitantes y los que hacen en su oportunidad la entrega de tierras y aguas al Comisariado Ejidal. Están integrados por tres miembros de los que uno será Presidente otro Secretario y el último Vocal, cesando en sus funciones tan luego se ejecuten los mandamientos de posesión.

Los Comisariados Ejidales son los legítimos representantes de los campesinos ya ejidatarios y los encargados de administrar la propiedad ejidal, de cuidar de las mejoras materiales que redundan en beneficio de la colectividad y como cualquier mandatario, responden de los resultados de su gestión tanto en lo civil como en lo penal.

El Código Agrario de 22 de marzo de 1934 fué reformado por Decreto de 10. de marzo de 1937 con el propósito único de proteger la industria ganadera, que por efecto de la Reforma Agraria se encontraba en franca decadencia.

El 23 de septiembre de 1940 fué promulgado un nuevo Código Agrario que conservó en gran parte la letra y las orientaciones del anterior. Incluyó un capítulo especial sobre "Concesiones de inafectabilidad ganadera" repitiendo lo dispuesto por el Decreto de 22 de marzo de 1934 agregando otras que reglamentaron con mayor detalle la importantísima innovación.

También separó con más o menos rigor la parte sustantiva de la parte adjetiva, sistematizando su articulado en tres partes fundamentales: 1o.-Autoridades Agrarias y sus atribuciones; 2o.-Derechos Agrarios; 3o.-Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

El Código Agrario vigente, solo mencionaremos a manera-

de breve comentario que en muchos aspectos la elaboración jurídica sobre la Reforma Agraria no concluye de ninguna manera con la promulgación del Código Agrario expedido el 31 de diciembre de 1942; éste distingue entre autoridades y órganos agrarios y entre autoridades agrarias y autoridades ejidales, pero está todavía muy lejos de las normas establecidas por el artículo 27 constitucional desviando su verdadera doctrina y su directriz, por lo que debe estar sujeto a frecuentes cambios como Derecho en plena formación.

Capítulo III

FRACCION (B)

Inciso (b)

Interpretación del primer párrafo del artículo 27 y la necesidad de establecer en forma sistemática sus principios.

En las constituciones anteriores a la de 1917, quedó -- plasmado el concepto de propiedad con el sentido puro de las corrientes doctrinarias imperantes en la época, el liberalismo individualista, "para las que el individuo y sus derechos eran el primordial, si no el único, objeto de las instituciones sociales, que siempre debían respetarlos como elementos-supraestatales" (57).

Pero la Constitución vigente, siguiendo el pensamiento de Rousseau, que considera que el pueblo constituido políticamente en Estado es el único depositario de la soberanía, -- sobre la cual ningún poder existe y a la cual todos deben su misión no reconoce, sino que otorga las garantías individuales en ella consignadas.

Así, el artículo 27 de nuestra Constitución General de la República establece el dominio eminente del Estado sobre su territorio, tan es así que en su primer párrafo dice "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

(57).-Lucio Mendieta y Núñez.- op. cit. pág. 189.

El criterio seguido fué más político que económico, inclusive se declara en el mismo párrafo del artículo aludido, la nacionalización de las tierras y aguas del país, consagrando también la propiedad privada, asimismo se le atribuye específicamente una función social cuando establece; "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como 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. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para . . . evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir, en perjuicio de la sociedad."

El constituyente de Querétaro de 1917, fundó el derecho de propiedad del Estado Mexicano sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio en la llamada doctrina patrimonialista del Edo., teniendo ésta su origen en la Bula del 4 de mayo de 1493, expedida por el Papa Alejandro VI, según la cual, "los reyes españoles adquirieron durante la época colonial, todos los territorios de indias en propiedad privada y con éste carácter las conservaron hasta la independencia por virtud de la cual el nuevo Estado libre, y soberano que pasó a ser la República Mexicana, sucedió a los reyes de España en sus derechos, es decir, adquirió las tierras y aguas del territorio mexicano en calidad de propiedad patrimonial y tiene por lo mismo mayores derechos sobre su territorio que los de cualquier otro país sobre el suyo" (58).

(58).-Lucio Mendieta y Núñez.- op. cit. pág. 184.

Podemos añadir, que el artículo 27 de nuestra Ley Máxima, que puede ser estudiado desde diversos puntos de vista, - pues contiene disposiciones muy importantes sobre aguas, minas, petróleo, etc., o sea que no solo establece derechos para la clase campesina, e inclusive viene a ser para todos -- los habitantes de México símbolo de paz, por que al recobrar el campesino el perdido dominio sobre el territorio, base de todo bienestar y de la libertad económica a que legitimamente aspiraron siempre, el descontento de ésta clase social de desaparecerá y el país tendrá tranquilidad y reconstrucción en todos sus aspectos. Sin embargo el maestro Lucio Mendieta y Núñez en un análisis más a fondo afirma "La eficacia de una-constitución depende, en gran parte, de las leyes reglamentarias que se expiden para hacer efectiva y práctica su aplicación. Las que se dictaron con objeto de reglamentar los preceptos agrarios del artículo 27 no han cumplido de manera satisfactoria esa finalidad, incluyendo al Código Agrario vigente que ofrece notorias lagunas y disposiciones francamente anticonstitucionales. Entre estas últimas, las que se refieren a las llamadas concesiones de inafectabilidad ganadera que pusieron al margen de las dotaciones de ejidos y de la creación de Nuevos Centros de Población Agrícola, enormes extensiones territoriales obstaculizando el desarrollo de la Reforma Agraria." (59)

El autor concluye "que unas veces por falta de cumplimiento, otras por defectos de realización y unas más porque las leyes reglamentarias y la política del gobierno contradicen sus preceptos o, los hacen nugatorios, el artículo 27 --

(59).-Lucio Mendieta y Núñez.- op.cit. pp. 184, 185.

constitucional, cuando menos hasta ahora, no pasa de ser un símbolo de los principios agrarios y de los ideales de justicia social de la revolución" (60). Nosotros nos adherimos a la manera de pensar del maestro Mendieta y Núñez, pues no carece absolutamente de razón al hacer las afirmaciones expuestas anteriormente ni cuando señala en forma categórica que el artículo 27 Constitucional adolece de una defectuosa organización de las materias que contiene.

Empieza el Artículo que estudiamos refiriéndose a la propiedad territorial, en sus tres primeros párrafos y enseguida se abandona el tema y se trata de la propiedad minera y de la propiedad de las aguas, para reanudar inmediatamente después, los mandamientos relativos a la propiedad de la tierra y a la reforma agraria que constituyen la mayor parte de su contenido". (61). Por esos creemos en la necesidad de establecer en forma sistemática sus principios, en virtud de que siendo el 27 uno de los principales artículos Revolucionarios plasmados en nuestra máxima Carta Política debía de ser por lo mismo, el más claro, el más preciso el que no diera motivo a que se tergiversara el verdadero espíritu del Constituyente de Querétaro; es innegable que su forma poco ordenada y su redacción confusa, dan motivo a críticas e interpretaciones que se apartan de su verdadero contenido social, de su verdadera expresión altruista, que encerró los grandes anhelos de las masas populares, tratando de resolver, o cuando menos plantear la solución de sus grandes problemas.

Durante la gestión gubernamental del General Rodríguez, se nombró a una comisión a efecto de reformar en su aspecto-

(60).-Lucio Mendieta y Núñez.- op. cit. pág. 185

(61).-Lucio Mendieta y Núñez.-El Sistema Agrario Constitucional pág. 1

agrario el artículo que nos ocupa. Lógico es suponer que los puntos oscuros, los defectos formales que contiene, trabajados en un clima de serenidad completamente diferentes a los caóticos momentos en que se desarrollaron los debates del -- Constituyente de 1917 librar a este importante precepto jurídico constitucional de sus errores. Pero como si la aludida comisión hubiese querido confirmar de propósito el aserto a que nos estamos refiriendo, las reformas que se introdujeron lejos de llevarle precisión claridad, tecnicismo, multiplicaron los problemas jurídicos aderezandolo con aumento considerable de puntos de confusión que hace se desvirtuén sus verdaderas tendencias, esto es, la cristalización en una Ley jerárquicamente superior a cualesquier que sobre la materia en contremos los padecimientos miserables en que se encontraban los campesinos y de los ideales Revolucionarios y la supresión absoluta de carencia a que estaban sometidas las clases rurales, sembró en ellas el descontento, la intranquilidad -- propiciadora a todo movimiento revolucionario. Por eso debemos dar el artículo 27 la interpretación original del constituyente de 17, que si captó con clarísima visión el problema dictando al efecto el precepto que tiende por una parte a remover de la ignominia a los campesinos, evitando así que -- vuelvan a caer en ella, y por la otra impedir la acumulación de la propiedad en unos cuantos. Entendemos que ésta es la finalidad espiritual de las disposiciones agrarias constitucionales que adoptamos con sujeción absoluta a nuestras -- ideas de censura, en lo concerniente a la realización escrita del artículo, a su forma literal, pero sin menospreciar -- de modo alguno, el hondo sentido social del mandamiento, pa-

ra lo cual creímos necesario buscar su interpretación sin entrar en hondos análisis, en la historia, expuestos en los capítulos precedentes, donde vimos que todo se debió a la defectuosa distribución de la tierra, al grado que al iniciar la presente centuria, según nos dice el maestro Lucio Mendieta y Núñez "La propiedad agraria se encontraba acaparada por unos cuantos y vacía para la población rural del país, que alcanza las dos terceras partes de su población total, vivía en un estado de miseria y en una situación de esclavitud, de hecho apenas creíbles". (62)

Por lo que hemos expuesto, creemos a pie juntillas y de acuerdo completamente con el maestro Mendieta y Núñez, en -- que se deben ordenar todas las materias tratadas en el artículo 27 constitucional de tal modo que si se aborda un tema éste debe agotarse para así poder entrar en el siguiente, -- evitando de ésta manera la grave falta de ordenación de las materias tratadas en el aludido artículo 27, como la que advierte el maestro y que exponemos a continuación:

"Otra grave falta de ordenación de las materias tratadas en el artículo 27, se advierte en el párrafo segundo que se refiere a la expropiación por causa de utilidad pública, -- pues en lugar de agotarse en dicho párrafo, cuanto se relaciona con este punto, no es sino hasta el párrafo octavo y -- después de abordarse temas diversos, que se vuelve sobre la materia estableciendo preceptos relativos a la competencia -- de las autoridades para determinar la utilidad pública y a -- las indemnizaciones". (63)

(62).--Lucio Mendieta y Núñez.-- op. cit. (Introducción)

(63).--Lucio Mendieta y Núñez.--Ibidem.

CAPITULO IV

DIFERENTES CLASES DE PROPIEDADES AGRICOLAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- a).- La Pequeña Propiedad agricola privada.
- b).- La Propiedad Comunal.
- c).- La Propiedad Agricola como función social.

Capítulo IV

Inciso (a)

DIFERENTES CLASES DE PROPIEDADES AGRICOLAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Inciso A.- La Pequeña Propiedad agrícola privada.

A resultas de la destrucción de los grandes latifundios se creó en nuestro medio rural la pequeña propiedad. Esta se encuentra protegida en lo general por el artículo 27 constitucional de 1917; imponiendo a la tenencia de la tierra las siguientes modalidades:

Pequeña propiedad agrícola en explotación, propiedad comunal y propiedad ejidal. Las mencionadas modalidades 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 Constitución vigente, y en particular en el artículo 27, no encontramos una definición de pequeña propiedad, pero en el análisis del párrafo tercero y de la Fracción XV deducimos que este tipo de propiedad conserva los atributos de usar, disfrutar y disponer de la tierra, en relación máxima de la extensión que pueda tener su titular, por lo que puede entenderse en el sentido que señala en nuestro Código Civil el artículo 830.

La Fracción XV de la Carta Magna 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-

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 platano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quinua, 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."

En la fracción que mencionamos con anterioridad, nos encontramos con 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 notoriamente perjudicial para la economía nacional.

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

Capítulo IV

Inciso (b)

LA PROPIEDAD COMUNAL

La propiedad comunal es una institución cuyos antecedentes se encuentran en el Calpulli de los aztecas y se encuentra detentada por núcleos de población indígena. Este tipo de propiedad fué reconocida por la Colonia, así como durante el movimiento de la Independencia; no es sino hasta la Ley de desamortización de 25 de junio de 1856, que promulgó el entonces presidente de la República Ignacio Comonfort, que la propiedad comunal fué 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 importando que su espíritu perseguía transformar la propiedad comunal de los indígenas en propiedad individual, situación contraria a dicha institución ya que, sus orígenes parten de la época de los aztecas. La Carta Magna de 1857, negó capacidad y personalidad jurídica a las comunidades indígenas para poseer propiedades rústicas, dejando, en 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.

En capítulos anteriores mencionamos que la ley de 6 de enero de 1915 se distinguió por ser proteccionista de la propiedad comunal; más tarde dicha ley fué elevada a la categoría de norma constitucional por la Constitución de 1917, y posteriormente cuando fué reformada en el año de 1934; se de

rogó, 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.

Nos encontramos que, el artículo 27 en su Fracción VI - reconoce a los núcleos de población su derecho de propiedad. La Fracción VII del precepto anteriormente citado 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 lo expuesto en la fracción precedente de vemos estimar que el derecho de propiedad que se les reconoce a las comunidades indígenas es derivada precisamente de -- dicho concepto, y cuando se les restituya de sus tierras, el Estado no hace sino reivindicárselas.

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

Bien distinta es la naturaleza jurídica de la propiedad comunal en relación a la pequeña propiedad, aquella no en-- cuentra limitada al ejercicio del derecho de propiedad; por-- cuanto a que las comunidades indígenas no pueden disponer de sus propiedades; no con esto se quiere decir que porque no -- se tenga el derecho de disponer de la cosa deje de ser un de-- recho de propiedad, pues encontramos que el derecho de dispo

rogó, 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.

Nos encontramos que, el artículo 27 en su Fracción VI reconoce a los núcleos de población su derecho de propiedad. La Fracción VII del precepto anteriormente citado 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 lo expuesto en la fracción precedente debemos estimar que el derecho de propiedad que se les reconoce a las comunidades indígenas es derivada precisamente de dicho concepto, y cuando se les restituye de sus tierras, el Estado no hace sino reivindicárselas.

El Código Agrario en vigor en sus artículos 143, 144 y 145 prevé 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, aquella no encuentra limitada al ejercicio del derecho de propiedad, por cuanto a que las comunidades indígenas no pueden disponer de sus propiedades; no con esto se quiere decir que porque no se tenga el derecho de disponer de la cosa deje de ser un derecho de propiedad, pues encontramos que el derecho de dispo

sición no es fundante del derecho de propiedad, esto es, apartándonos de la teoría clásica del Derecho Civil.

LA PROPIEDAD AGRICOLA COMO FUNCION SOCIAL.

El concepto individualista del derecho de propiedad sustentado por 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 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 dió 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 características. 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 estudiarse como miembro de un grupo, y sus derechos, por tanto tendrán que referirse a este estado social indiscutiblemente. Si el hombre al nacer y reconocérsele derechos, es miembro de un grupo, tendrá necesariamente un conjunto de deberes como miembro de ésta 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 lo reconoce en atención a su calidad de ser humano. Este fundamento filosófico prohibía al Estado limitar o restringir el derecho de propiedad, sólo para lograr la convivencia social se limitaban los derechos de cada quién 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 reconozca la validez de aquellos actos que ejecute en cumplimiento de sus obligaciones. El Estado será el que reconozca, o mejor dicho, el que establezca cuales 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 éstas sólo podían reconocerlos y armonizarlos para evitar los 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 si no 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 encada 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 directas 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, pués, 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 pueden lesionar o destruir la solidaridad social. Dentro de éstos 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 econo - mía de una colectividad: a medida que tiene mayor riqueza tie - ne 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 indi - vidual, sino colectivo, y es en ocasión de esos deberes como se le reconoce al derecho subjetivo de usar, disfrutar y dis - poner de una cosa; pero no se le reconoce el derecho de no - usar, no disponer y no disfrutar, cuando esta inacción perju - dica intereses individuales o colectivos queda, pues, expli - cado como el derecho de propiedad, en la tesis de Duguit, es una función social y no un derecho subjetivo absoluto, invio - lable, anterior a la sociedad y al Estado y que la norma ju - rídica no puede tocar. Es por el contrario, consecuencia de - un deber social que todo hombre tiene para intensificar la - interdependencia humana". (64)

Duguit en su teoría de la función social de la propie - dad, reproduce las ideas de Augusto Comte, el cual sostuvo - que el hombre por el hecho de vivir en sociedad tiene debe - res para con ella, y que para hacer posible la ejecución de - estos deberes, la sociedad le reconoce derechos, con el obje - to de que pueda desenvolver su personalidad física, moral e -

(64).- Rafael Rojina Villegas.- op. cit. págs.83 y sigs.

intelectual, y para que realice aquellos 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.

Capítulo V

Inciso (a)

LAS GARANTIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Inciso a).- Concepto de garantía.

Etimológicamente la palabra "garantía" significa: asegurar, proteger, defender o salvaguardar. La Institución "garantía" deriva del Derecho Francés, en virtud de 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 sido el sinónimo de diferentes 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 se encuentra sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional. De esta manera, se ha estimado, inclusive 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 establecidas en beneficio de los gobernados; afirmándose también que el mismo concepto se entiende a los medios o recursos tendientes a hacer efectivo el imperio de la Ley y del derecho. (65)

El maestro Ignacio Burgoa, expone, que la doctrina no se ha puesto de acuerdo en la acepción estricta del concepto de "garantía", en el derecho público, especialmente en el --

(65).- Ignacio Burgoa Dr. Las garantías individuales. -

Editorial Porrúa. México. Cuarta edición pág.135

CAPITULO V

LAS GARANTIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

- a).- Concepto de garantía.
- b).- El artículo 27 Constitucional como derecho de clase.
- c).- Garantías que otorga el artículo 27 Constitucional a la pequeña propiedad agrícola.

constitucional, en virtud de las múltiples definiciones y diversidad de criterios sobre este concepto, originando con -- ello ideas confusas o demasiado generales.

Lo que nosotros pretendemos encontrar, es la definición del concepto específico de "garantía individual o del gobernado".

Jellinek clasifica las "garantías del derecho público" en garantías sociales, tales como la religión, las costum-- bres, las fuerzas culturales y, en general, los diversos elementos 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 podemos notar que esta clasificac-- ción 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 identifica 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" (66).

La opinión del maestro Burgoa y desde el punto de vista de nuestra Constitución son en el sentido de que 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." (67)

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

Sabemos que la parte dogmática de la Constitución en -- sus primeros 28 artículos los contiene; sin embargo, técnica mente no debieron llamarse garantías individuales, pero tal situación deriva de la corriente jusnaturalista que influyó en las Constituciones Americana, Francesa y Mexicana; propiamente la garantía consiste en la facultad que tiene el sujeto para excitar al órgano jurisdiccional controlador de la -- Constitución y de esta manera el mencionado órgano pueda nu-

(66).- Ignacio Burgoa.- op. cit. pág. 136.

(67).- Ignacio Burgoa.- op. cit. pág. 138.

lificar los actos que contraríen a la ley fundamental. 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 Uni-- dos de Norteamérica" (68).

León Duguit en 1912, cuando visitó los Estados Unidos, -- expuso:

"Estas garantías (en favor del individuo en sus relacio-- nes con el Estado) no pueden residir más que en una alta ju-- risdicción de reconocida competencia, cuyo saber e imparcia-- lidad están a cubierto de toda sospecha y ante cuyas decisio-- nes 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." (69)

El maestro Tena Ramírez, señala que las constituciones-- occidentales inspiradas en la norteamericana y en la france-- sa, han organizado el poder público con la mira de impedir -- el abuso del poder, y que nuestra Carta Magna sustenta dos -- principios capitales: el primero, comp aquel que se refiere-- a la libertad del individuo que por regla general es ilimita-- da, 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 --

(68).- Doctor Felipe Tena Ramírez.- op. cit. pág. 12

(69).- Doctor Felipe Tena Ramírez.- op. cit. pág. 15

sustraen a la invasión de poder del Estado. Dichos 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.

Nos encontramos con que al segundo de los principios -- enunciados, pertenecen los derechos individuales que no quedan en la esfera del particular, sino que requieren la intervención ordenadora y liquidadora del Estado: se podría añadir el derecho público de acción constitucional.

El doctor Tena Ramírez, refiriéndose a los derechos fundamentales del hombre, 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 Carta Máxima, 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." (70)

Precisado en esta forma el concepto de garantía como -- equivalente de Derecho Público, subjetivo de acción, que tiene el gobernado frente al Estado, pasamos a referirnos al -- artículo 27 Constitucional como derecho de clase.

(70).- Doctor Felipe Tena Ramírez.- op. cit. pág. 21.

Capítulo V

Inciso (b)

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL COMO DERECHO DE CLASE.

A través de la reseña que hicimos en los capítulos precedentes de la propiedad en nuestra patria, establecimos que el problema agrario se debió a la mala distribución de la tierra, esto es, mientras que unos cuantos tenían grandes latifundios, grandes porciones de tierras, otros carecían de ellas, estos en consecuencia estaban destinados a vivir en condiciones infrahumanas, originando con ello diferentes luchas armadas, todas a consecuencia de la vida paupérrima y de esclavitud en que vivía la clase campesina, de ahí los campesinos se adherían a cuanto levantamiento armado surgiera, por las promesas de recibir las tierras que les habían sido despojadas; promesa que no llegaron a cumplirse debido, a la inestabilidad política que existió en el México Independiente, es decir, la constante sucesión de personas en el gobierno, dió lugar a que el triunfador de determinado movimiento, derogara y aún abrogara las disposiciones del anterior, porque al no consignarse esos derechos de los campesinos en la Ley máxima, fácil era burlarse de las leyes secundarias. Por eso era necesario que al triunfo de la Revolución de 1910, se consignaran en nuestra Ley Fundamental, los derechos de la clase campesina, por los que tanto habían luchado en el correr de cuatro siglos.

Es por eso, que el artículo 27 Constitucional, ocupó la atención especial del Constituyente de 1917 pues la propiedad territorial, tendría que cambiar el panorama agrario y

económico de nuestro país, en tal virtud era preciso satisfacer las necesidades del campesino porque se imponía ya una mejor distribución de la tierra. Félix P. Palavicini, dice: "Los artículos 123 y 27 de la Constitución de 1917, fueron la condensación de los ideales y aspiraciones que el pueblo mexicano perseguía desde su larga serie de luchas por la independencia, por la libertad y por el derecho a la vida. La obra del constituyente se redujo a abarcarlos en su conjunto a comprenderlos en sus detalles y a consignarlos en preceptos legales. Para que la inmensa mayoría de los mexicanos, - que era el proletariado del campo y de las ciudades, tuviera un apoyo sobre el que pudiera levantar el nivel social tan bajo, en que vivía y la Revolución tuviera un programa y una bandera social." (71)

Protegiendo la Constitución los derechos de la gran masa campesina, éstos no serán presa fácil de personas con intenciones de terratenientes, y mucho menos violados sus derechos, por autoridades apoyadas en leyes secundarias, oponibles a lo ordenado en la Constitución; por que nuestro sistema constitucional, como ya lo tenemos apuntado en el capítulo respectivo descansa sobre un principio básico que es la supremacía de la Constitución consagrado en el artículo 133. Don Miguel Lanz Duret nos dice: "que de la supremacía de la Constitución derivan de una manera clara, racional y legal, las conclusiones siguientes: Primero, -Vivimos bajo un régimen institucional en el que sólo es suprema la Constitución y por consiguiente todos los poderes y autoridades y todos los habitantes de la República están sujetos a los mandatos-

(71).- Félix P. Palavicini "Historia del Constituyente de 1917" Tomo I. México pág. 603.

imperativos y soberanos de la Constitución Política que nosrige; Segundo.- La Federación no es más que una forma de gobierno creado y organizado por la Constitución y que sólo -- tiene las facultades y esfera de acción que el mismo código-- le fijase, que puedan alegarse razones de orden histórico, -- social o filosófico para pretender ensanchar sus atribucio-- nes; Tercero.- Lo mismo puede decirse para los Estados; Cuar-- to.- Los poderes no son soberanos ni supremos sino que están estrictamente limitados las facultades enumeradas y expresas que la Constitución les confirió, pudiendo perfectamente inva-- lidarse o hacerse nugatorias las atribuciones que se tomen -- fuera del círculo de los que se les han reconocido expresa-- mente; Quinto.- Lo mismo que de los Poderes Federales debe -- decirse de los Poderes Locales cuyas facultades están aún -- más restringidas, pues lo están tanto por la Constitución Fe-- deral como por las Locales que en ningún caso pueden contra-- decir a aquéllas; Sexto.- No obstante lo reconocido en la -- Constitución, que la soberanía reside en el pueblo, ni los in-- dividuos ni los grupos pueden ejercerla directamente sino -- únicamente en la forma que ella señale." (72)

Indudablemente que el artículo 27 de la Constitución de la República, tiene como única finalidad la de establecer -- una solución justa; mejorando las condiciones de vida del -- trabajador del campo; asimismo, protege al campesino pugnan-- do siempre por consolidar una clase rural próspera.

(72).- Lanz Duret Miguel "Derecho Constitucional Mexica-- no y Consideraciones sobre la Realidad Política-- de Nuestro Régimen" Cuarta Edición corregida Edi-- toriales L.D.S.A. México 1947 pág. 4.

Los campesinos se encuentran protegidos por el Estado con apoyo en nuestra Carta Magna. Toda acción por parte de autoridad o de particulares contraria a los principios que establece la Constitución es nula de pleno derecho, de ahí la tranquilidad del campesino al saber que sus derechos no será violados con la facilidad de antes. El Código Agrario tiene como fin, reglamentar los postulados generales que establece la Constitución y no podrá actuar al margen, por el principio de la supremacía Constitucional. El artículo 27, encierra el aseguramiento y legalización de las conquistas logradas por la clase campesina del país y al tener el mejor disfrute de la tierra que la Revolución ha puesto en sus manos para lograr el verdadero sostenimiento de su hogar y a la vez señalando la aspiración de que los grupos campesinos; no sólo mejoren en su economía doméstica; sino que concurren con sus productos a los mercados del país.

Sin temor a equivocarnos, podemos decir, que el artículo 27 de nuestra Ley Máxima, no sólo establece derechos para la clase campesina, sino que también viene a ser para todos los habitantes de México, símbolo de paz, porque al recobrar el campesino el dominio sobre la tierra, el descontento de esta clase social desaparecerá, con la consecuente tranquilidad para el país.

Capítulo V

Inciso (c)

GARANTÍAS QUE OTORGA EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL A LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA.

Los latifundios no sólo fueron extinguidos por medio -- del ejido, sino también por medio de la pequeña propiedad.

Nuestra Carta Magna, en vigor, no definió la pequeña -- propiedad, sino que únicamente el constituyente se concretó a reconocerla, en virtud de que ni siquiera la creó porque -- ya existía con anterioridad. Nosotros creemos que el propósi -- to del Constituyente de Querétaro al reconocer la pequeña -- propiedad, fué con el firme deseo de establecer una clase de propiedad que sin llegar a los extremos del ejido no conte -- nía los defectos del latifundio. De ahí que el artículo 27 -- no sólo se concretó a decir que se respote, sino que además -- establece que se procure su desarrollo pero siempre y cuando -- cumpla la función que le fué encomendada, esto es, cuando -- tenga el carácter de agrícola y se encuentre en explotación.

La pequeña propiedad de acuerdo con el texto original -- del artículo 27, era garantizada sin excepción alguna, al re -- formarse dicho precepto por decreto de lo. de enero de 1934, se agregaron las palabras agrícola y en explotación en conse -- cuencia la propiedad inexplorada y dedicada a otras activida -- des disímulas a la agricultura, era afectable.

La pequeña propiedad agrícola se encuentra protegida -- en varios párrafos del artículo 27 Constitucional pero es la fracción IV, del mencionado ordenamiento, la que pone más -- énfasis, cuando declara que las autoridades agrarias "No po --

drán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, - por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten". Asimismo, la pequeña propiedad se encuentra garantizada por medio del juicio de amparo, al establecer la procedencia del mencionado juicio la fracción XIV, del ya citado artículo 27.

Por lo que respecta a la procedencia del juicio de amparo, respecto a la pequeña propiedad, tuvo varias etapas. En principio los terratenientes apoyados en el artículo 10 de la ley de 6 de enero de 1915, que fué elevada a la categoría de norma Constitucional y quedó incluida en el artículo 27, promovían amparos con el objeto de retardar los postulados de la revolución pero cuando se reformó el artículo 27, el 10 de enero de 1934 en que se suprimió toda referencia a la ley de 6 de enero de 1915, se quitó todo medio de defensa a los particulares pues se declaró: Artículo 27, fracción XIV. "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieren dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se declaren, no tienen ningún derecho ni recurso legal ordinario ni podrán promover el juicio de amparo."

Actualmente y con apoyo en las adiciones de fecha 12 de febrero de 1947 que se le hicieron a la fracción XIV del artículo 27, es procedente el juicio de amparo, "los dueños poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en el futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus-

tierras o aguas."

No debemos perder de vista, que el juicio de amparo solamente procede en los casos en que el propietario tenga su título de inafectabilidad y que su propiedad sea agrícola y que se encuentre en explotación, ya que de lo contrario el afectado no tendrá ningún derecho ni recurso legal ordinario ni podrán promover el juicio de amparo, sino que únicamente tienen el derecho para que les sea pagada la indemnización correspondiente, debiendo ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publicó la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación ya que fenecido este término ninguna reclamación será admitida.

CONCLUSIONES

- 1.- Las normas constitucionales federales son las leyes fundamentales de la Nación, sobre las que no existe ningun precepto de superior categoría.
- 2.- Como producto de la Revolución fué necesario promulgar una norma constitucional que satisficiera las ansias populares en lo referente a la propiedad de las tierras y en los derechos del poseedor.
- 3.- En el México Pre-Cortesiano la distribución de las tierras fué a través de una gama de instituciones agrarias de las cuales el "calpullali" tenía especial importancia. El "calpullali" era, literalmente, la tierra del "calpulli" y era poseído en común por los habitantes del barrio, además tenía carácter de inalienable.
- 4.- En la Colonia toda propiedad se consideraba emanada de un acto del monarca, de las llamadas "mercedes reales". Casi nunca se respetó la propiedad de las tribus nativas; por regla general se les desposeía de sus tierras para crear los "repartimientos".
- 5.- Consumada la Independencia, el problema agrario subsistió, en virtud de que sólo se puso atención al aspecto de la colonización y no al reparto de tierras. Además de que las corporaciones religiosas siguieron acumulando grandes extensiones de terrenos, aumentando con ello la amortización de bienes inmuebles. Para solucionar esto -

problema se promulgó la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, con el fin de poner en movimiento la propiedad rural, y de esta manera tuviera el gobierno ingresos por los impuestos de traslación de dominio, además - de que la riqueza inmueble recobró su circulación.

6.- Durante el Porfiriato se expidieron leyes que otorgaban concesiones ruinosas para los intereses Nacionales como la promulgada el 24 de diciembre de 1901, en la cual no solo se daba lugar a saqueos de nuestros recursos naturales sino que se comprometía su explotación futura, negativamente.

7.- La Ley de 6 de enero de 1915, fué la aurora del agrarismo, pues fijó las bases firmes para la restitución y dotación de las tierras, aguas y montes a los pueblos. Esa misma Ley, dispuso el reparto de tierras a los pueblos - necesitados.

8.- Los Constituyentes que redactaron el artículo 27 de la Constitución de 1917, elevaron a la categoría de Ley - Constitucional, la Ley de 6 de enero de 1915, haciendo - suyos los principios citados con antelación.

9.- El artículo 27 de la Constitución de 1917, a diferencia de la de 1857, adicionó al principio dominante en materia de propiedad, los intereses de la colectividad.

10.- La redacción que emplearon los Constituyentes de Querétaro en el texto del Artículo 27 ha sido severamente criti-

cada por la falta de ordenación al tratar las materias -
que regula.

- 11.-La propiedad privada es reconocida y garantizada por el Artículo 27, pero la considera como una función social - y por tal motivo faculta al Estado para expedir disposiciones que salvaguarden el interes público, de ahí la -- expropiación para fomento de la pequeña propiedad y ejido para los pueblos, acogiendo en su espíritu las ideas de León Duguit.
- 12.-La pequeña propiedad, al igual que el ejido han sido las dos instituciones aniquiladoras del latifundio.
- 13.-Las fracciones XIV y XV del artículo 27 Constitucional, - garantizan a la pequeña propiedad, al establecer la primera, la procedencia del juicio de amparo y la segunda - estableciendo responsabilidades para las autoridades -- agrarias que la afecten.
- 14.-El Derecho Agrario Mexicano es un derecho social por - - excelencia que encierra tanto disposiciones de Derecho - Público como de Derecho Privado.
- 15.-El artículo 27 Constitucional, tiene características propias que lo hacen ser norma rectora del Derecho Agrario.

"BIBLIOGRAFIA"

AMOROS G. ROBERTO.- "Derecho de clase".- México.

BURGOA IGNACIO.- "Las garantías individuales"; Editorial Porrúa, México, cuarta edición.

CARRE DE MALBERG.- "Teoría general del Estado".-Editorial -- Fondo de Cultura Económica, primera edición, México.

CASO ANGEL.- "Derecho Agrario".- Editorial Porrúa, S.A. México 1950.

DUGUIT LEON.- "Las transformaciones del derecho privada desde el Código de Napoleón".-Traducción de Carlos G. Posada.- Madrid.-Librería español y -- extranjera de Francisco Beltrán.

GARCIA MAYNEZ EDUARDO.- "Introducción al estudio del Derecho".- Editorial Porrúa, S.A. México 1963, Undécima Edición Revisada.

LANZ DURET MIGUEL.- "Derecho Constitucional y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen".- Cuarta edición corregida. Editoriales L.D.S.A.-México 1947.

LASALLE FERNANDO.- "¿Que es una Constitución?" Editorial Siglo Veinte.-Buenos Aires Argentina 1957.

MEJIA ZURIGA RAUL.- "Venustiano Carranza en la Revolución -- Constitucionalista".-Boletín del Consejo Nacional Técnico de la Educación.-Secretaría de Educación Pública, México 1964.

- MENDEIETA y NUÑEZ LUCIO.- "El problema Agrario de México".- Editorial Porrúa, S.A. México 1968, décima edición.
- MENDEIETA y NUÑEZ LUCIO.- "El sistema Agrario Constitucional" Editorial Porrúa, S.A. México 1966, tercera edición.
- MOLINA ENRIQUEZ ALVARO.- "Antología de Andrés Molina Enríquez".- Ediciones Oasis, S.A. México 1969.
- PALAVICINI F. FELIX.- "Historia del Constituyente de 1917".- Tomo I. México.
- PASTOR ROAIX.- "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917".- Puebla, Pue. 1945
- ROJINA VILLEGAS RAFAEL.- "Compendio de Derecho Civil, Bienes, Derechos y Sucesiones, Antigua Librería Robredo-México 1968, Segunda edición aumentada.
- SCHMIT CARL.- "Teoría de la Constitución".- Editorial Nacional, Edinal S. de R.L. México, D.F. 1961.
- SILVA HERZOG JESUS.- "El agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria".- Exposición y crítica.- Fondo de Cultura económica.- México 1959.
- TENA RAMIREZ FELIPE.- "Derecho Constitucional Mexicana".- Quinta edición revisada y aumentada.-

Editorial Porrúa, S.A. México 1961.

LEGISLACION CONSULTADA.

Código Agrario de 1942.

Código Civil de 1928.

Constitución Política de 1917.