

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LAS EXPROPIACIONES AGRARIAS Y SU REPERCUCION EN EL DERECHO INTERNACIONAL

T E S I S

que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

FRANCISCO LOPEZ GIL

México, D. F.

1974



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS FUE ELABORADA CON EL ASESORAMIENTO DEL
SR. LIC. RAUL LEMUS GARCIA
EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO A CARGO DEL
SR. LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO

A MI MADRE
CONCEPCION GIL MONTIEL

A LA MEMORIA DE MI PADRE
ANGEL LOPEZ TEJEDA

A MI ESPOSA E HIJOS

A MI FAMILIA

AL SR. LIC. FIDEL HERRERA BELTRAN
PAUTA EJEMPLAR DE LA JUVENTUD
MEXICANA

AL SR. LIC. RAUL LEMUS GARCIA
CON MI PERMANENTE
AGRADECIMIENTO.

AL SR. LIC. ALVARO MORALES JURADO
POR SU VALIOSA AYUDA

I N D I C E

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

CAPITULO I		Pág.
EVOLUCION DE LA LEGISLACION AGRARIA ANTES DE 1910		
1.- La propiedad rústica durante la vigencia de la Constitución de 1857		2
2.- Leyes de Terrenos Baldíos		9
3.- Derechos que establecieron las Leyes de Colonización		13
4.- Planes agrarios de la pre-revolución		18
5.- La Revolución de 1910 y sus postulados en Materia Agraria		21

CAPITULO II

EL ARTICULO 27 Y LAS RECLAMACIONES AGRARIAS

1.- Derechos de propiedad que establece el Artículo 27 Constitucional vigente		39
2.- El Derecho de Expropiación. Sus elementos y su fundamento jurídico y filosófico		45
3.- Las Expropiaciones en Materia Agraria		49
4.- El desarrollo Legislativo y Reglamentario en -		

Materia Agraria	55
5.- Reclamaciones en contra del Artículo 27 Consti tucional	63
6.- Retroactividad y Derechos Adquiridos	75
7.- Convenios de Bucareli	82

CAPITULO III

LAS RECLAMACIONES Y EL DERECHO INTERNACIONAL

1.- La discusión sobre las Expropiaciones en Dere cho Internacional	91
2.- Naturaleza de las Reclamaciones	102
3.- La Convención General de Reclamaciones	106

CAPITULO IV

ARREGLO FINAL DE LAS RECLAMACIONES

1.- Procedencia Constitucional de las Reclamacio-- nes	115
2.- Clases de Reclamaciones presentadas	118
3.- Resultados de las Reclamaciones	129
a) En la esfera jurídica;	
b) En el ámbito económico;	
c) En el aspecto político.	

C O N C L U S I O N E S	131
-------------------------------	-----

B I B L I O G R A F I A	134
-------------------------------	-----

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

Debido a la condición de dependencia y de servidumbre material en que se mantuviera a los grandes núcleos de población rural, durante la prolongada etapa del coloniaje, y más tarde, durante el período que cubre la dictadura porfiriana, en repetidos planteamientos que el pueblo ha hecho, el régimen de propiedad y la explotación de la tierra, aparecen como de vital importancia.

La reforma, lucha por acabar con el monopolio territorial ejercido por la entidad eclesiástica, por medio de la secularización de las enormes propiedades del clero y abre el camino a la mejor distribución de la riqueza nacional.

En el presente siglo, el Programa del Partido Liberal Mexicano se pronuncia por la atención del problema agrario, restituyendo los ejidos y distribuyendo la tierra; señalando la obligación de no mantener improductivas las tierras, y exigiendo que el Estado dote de terrenos a quienes carezcan de ellos, a condición de trabajarlos y de no venderlos.

"Tierra y Libertad", definen con precisión el sentido reivindicatorio de nuestro movimiento agrario, y en general, todos los planes y programas de la etapa revolucionaria anteriores y posteriores de 1910, aún aquellos que no lo manifestaban de modo expreso en el texto de sus proclamas, convergían al mismo fin de mo-

dificar el orden político, para así, transformar el régimen jurídico de la titularidad y usufructo de la tierra.

A la postre, la Constitución de 1917 hubo de recoger esos - anhelos, principalmente el de la Ley del 6 de Enero de 1915, que - actualmente se encuentra incorporada en nuestra norma suprema en - el Artículo 27, es un principio de orden público, que vino a dar - solución al ingente problema de la tierra, conjugando de esta mane - ra lo que se ha dado en llamar la Reforma Agraria.

El tema de nuestro trabajo se intitula "LAS EXPROPIACIONES AGRARIAS Y SU REPERCUSSION EN EL DERECHO INTERNACIONAL"; en el que hacemos un análisis de lo antepuesto, asimismo, presentamos un estudio de los problemas de tipo jurídico que trajo aparejada la promulgación de nuestra Carta Magna, y principalmente la del Artículo 27 Constitucional, en cuanto afectó en materia de expropiación - agraria a extranjeros radicados en nuestro país o poseedores de - tierra, provenientes de diversos países, protestando con más energía los Estados Unidos de América, lo que dió margen a conflictos de Derecho Internacional, llegando al desconocimiento del Gobierno del General Alvaro Obregón, conflicto al que hizo frente nuestro - país, procediendo según las normas del Derecho Internacional y las exigencias de la Casa Blanca a su mejor solución.

Lo anteriormente expresado compendia una serie de ideas y - de inquietudes, desarrolladas y recogidas en el presente trabajo, que de antemano sometemos a la benevolencia de este honorable ju - do, con la esperanza de que constituya un modesto aporte a la so - lución de tan serio problema exponiendo la realidad agraria de nues -

tro país, asimismo, de que las deficiencias técnico-jurídicas que el estudio presente, queden suplidas con el entusiasmo y la fé que el sustentante ha puesto en esta tarea.

CAPITULO I

EVOLUCION DE LA LEGISLACION AGRARIA ANTES DE 1910

- 1.- La propiedad Rústica durante la vigencia de la Constitución - de 1857.
- 2.- Leyes de Terrenos Baldíos.
- 3.- Derechos que establecieron las Leyes de Colonización.
- 4.- Planes Agrarios de la Pre-revolución.
- 5.- La Revolución de 1910 y sus postulados en Materia Agraria.

1.- LA PROPIEDAD RUSTICA DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION
DE 1857.

La primera parte de nuestro trabajo sobre las Expropiaciones Agrarias Mexicanas y su Impacto en el Derecho Internacional, por motivos obvios, tendrá que referirse a un estudio de tipo histórico - jurídico sobre la Propiedad Rústica durante la vigencia de la Constitución de 1857. Dicha retrospectión es necesaria, a guisa de antecedente, para la comprensión de los grandes problemas agrícolas - del México pre-revolucionario.

Del año de 1855 al de 1867 se lleva a cabo la reforma social y como lo expresa Cué Cánovas, "la lucha contra la autoridad eclesiástica era condición sine quanon para que pudiera realizarse el tránsito de la edad de la fé a la edad de la razón".

Esta es la gran obra del Congreso Extraordinario Constituyente: organizar a México interior y exteriormente en forma de estado moderno, quitándole al clero y a la milicia funciones que no le correspondían y allanado los obstáculos que impedían el paso del régimen feudal al sistema capitalista.

Pero la revolución de reforma nos dejó insolutos dos terribles problemas: primero, la redistribución del incipiente latifundismo laico y segundo, el de establecimiento de justas relaciones entre los medios de producción económica, y la clase obrera y campesina. Lo an

terior es motivado por circunstancias de tiempo, y a nuestro juicio es natural que los constituyentes en esa época nos entregasen una constitución moderada y tímida. Sin embargo reconocemos que se produjeron las bases que en rigor produjeron la transformación social pero que, por la presión de la crecida mayoría de liberales moderados, la esperada reforma económica se vió obligada a esperar hasta 1917.

Para demostrar lo anterior se transcribe el artículo de la Constitución de 1857 que regulaba el derecho de propiedad:

Artículo 27.- "La propiedad de las personas no pueden ser ocupadas sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos en que esta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesíastica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente al servicio u objeto de la institución".

Al amparo de esta disposición y frecuentemente transgrediendo su espíritu, el régimen porfirista llevó a sus extremos la demortización, acabando con las propiedades de los pueblos.

Sin embargo la lectura del artículo nos revela el apasionante debate que algunos radicales sostuvieron en favor de la clase explotada. Los más notables exponentes fueron Castillo Velasco y Ponciano Arriaga.

a).- José María Castillo Velasco.- Indicó que la misma razón que asiste a los ciudadanos para proveer al bienestar y desarrollo de su estado, la tienen para atender a los intereses de su municipalidad por lo que propone que todo municipio, con acuerdo de su consejo electoral pueda decretar las medidas que crea convenientes para la prosperidad de la región respectiva. En cuanto a la condición social del indígena le expone en los siguientes términos: "Hay en nuestra república, señor, una raza desgraciada de -- hombres que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos. Hombres más infelices -- que los esclavos, más infelices aún que las bestias, porque sienten y conocen su degradación y su miseria. Hombres que para adquirir un puñado de maíz con que alimentar a su familia tienen que -- venderse ellos y sus hijos al despiadado propietario de una finca rústica...hombres que no reciben en herencia más que las deudas -- que sus padres contrajeron con el hacendado... Para cortar tantos males no hay, en mi humilde juicio más que un medio, y es el de dar propiedad a los indígenas, ennoblecerlos con el trabajo y alentarlos con el fruto de él" (1). Concluye proponiendo algunas adiciones al proyecto de constitución, en materia de municipalidad, que constituyen una Ley Agraria bien concebida:

"Ad 2o.- Todo pueblo en la república debe tener terreno suficiente para el uso común de los vecinos. Los estados de la fede

(1).- Zarco Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857. Pág. 362 y Sgs.

ración los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ---
ellas sobre las rentas públicas.

Ad. 3o.- Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia y por el cual pagará, mientras no pueda redimir el capital, una pensión que no exceda del 3% anual sobre el valor del terreno. Los estados emplearán para este efecto los terrenos baldíos que haya en su territorio y las tierras de cofradías, comprando si fuere necesario, a los particulares, y reconociendo el valor de las tierras de cofradías y de particulares sobre las rentas públicas que pagarán su fedito mientras no se pueda redimir el capital (2).

La lectura de estas adiciones produce la convicción más profunda de que, en el caso de que hubiesen sido aprobadas, el hecho de dar tierra a todo ciudadano que carezca de trabajo, habría sentado las bases para haber producido la ya mencionada y retardada - reforma económica.

Una vez más, lo decimos con profunda tristeza, encontramos la norma, el momento y la realidad oportunas para el cambio; sin embargo las indecisiones, los intereses de la élite que maneja, el aparato llamado gobierno, - no permiten que las normas de mayor trascendencia en la búsqueda de la justicia y libertad, afloren a las realidades mexicanas y mientras el sujeto destinatario de esas normas no tenga la capacidad de conocerlas y exigir s cum

(2).- Zarco, Fco. Op. Cit. Idem.

plimiento, todos los esfuerzos serán inútiles y se desviarán hacia las manos de los oportunistas con el poder en turno.

b).- Ponciano Arriaga.- Pero quien presentó el exámen más fiel de las condiciones sociales de la época y expuso con brillantez el problema de la pésima distribución de la tierra, fué sin lugar a duda Ponciano Arriaga. Sus palabras son retrato fiel del periodo porfirista y sus juicios, son aplicables todavía en nuestros días.

En el mes de junio de 1856 presentó Arriaga ante el congreso su voto particular sobre el derecho de propiedad, el documento de mayor alcance social que el constituyente conociera. Nos dice: "Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos que podrían dar subsistencia a muchos millones de hombres un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industrias ni trabajo. Ese pueblo, continuaba no puede ser libre ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones militares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad". Superando en forma notable las corrientes individualistas prevalecientes, y anticipándose genialmente a las que habrían de concretarse sesenta años después, reclama con urgencia la reforma agraria para satisfacer las necesidades del individuo y no simplemente las del orden espiritual; se proclaman ideas y se olvidan las cosas... No divagamos en la discusión de derechos y ponemos aparte los hechos positivos. La constitución debiera ser la -

Ley de la tierra; pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra. El esfuerzo de la educación, es decir, la proclamación de los derechos para la era contemporánea, a bastado para hacer -- los ilustrados y aún sabios si se quiere; pero ni ha servido para darles capitales y materias. Se han hecho abogados sin clientela, agricultores sin hacienda, ingenieros y geógrafos sin canales ni caminos, artesanos muy hábiles pero sin recursos. La sociedad en su parte material se ha quedado la misma: la tierra, en pocas manos; los capitales, acumulados; la circulación, estancada" (3).

Como se ve, para Arriaga, las leyes no estaban ajustadas a la realidad de las cosas, y en ese abismo entre el ser y deber se encontraba la explicación de las convulsiones políticas y sociales, de las revoluciones en que México se había visto envuelto. No podía practicarse un gobierno popular ni proclamar la igualdad de los derechos del hombre, mientras se tuviera un pueblo hambriento, desnudo y miserable, mientras no se rompieran los monopolios, los lazos de la servidumbre feudal, en fin mientras no se transformara el régimen jurídico de la propiedad.

Arriaga no pedía la abolición del derecho de propiedad sino su generalización, su cambio de organización: "en el estado presente decía, nosotros reconocemos el derecho de propiedad y lo reconocemos inviolable" en lo que no estaba de acuerdo era en la concentración de tierras en manos de unas cuantas personas. Le preocupa fundamentalmente la triste situación de los hombres del campo

(3).- Zarco, Fco. Obra citada, Pág. 387 y sgs.

a quienes el hacendado les daba el alimento y vestido que se le an-
tojaba y el precio que le acomodaba; a quien se rebelaba a sus ór-
denes se le encarcelaba y atormentaba. Todo era pisoteado por el
gran propietario, afirmaba el distinguido constituyente potosino,
desde el pensamiento y la dignidad del hombre, hasta el pudor de
las vírgenes y de la fe de las esposas.

Ese cuadro de sociedad que ilustramos renglones arriba es,
repetimos, rigurosamente aplicable al período porfirista que moti-
vó la revolución de 1910.

Concluía Arriaga, afirmando que el derecho de propiedad de-
bía fundarse en la ocupación o posesión, pero no se declara, con-
firma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción e-
indicando que el latifundio era contrario al interés de la colecti-
vidad. Las principales proposiciones que Arriaga formuló al con-
greso son las que a continuación se transcriben:

"8a.- Siempre que en la vecindad o cercanía de cualquiera -
finca rústica existiesen rancherías, congregaciones o pueblos que
a juicio de la administración federal, carezcan de terrenos sufi-
cientes para pasto, montes o cultivos, la administración tendrá el
deber de proporcionar las suficientes, indemnizando previamente al
anterior legítimo propietario, y repartiendo, entre los vecinos y
familias de la congregación, solares o suertes de tierra a censo -
anfitéutico o de la manera más propia para que el erario recobre -
el justo importe de indemnización.

"9a.- Cuando dentro del territorio de cualquier finca rústi

ca estuviese abandonada alguna explotación de riqueza conocida, o se descubriera cualquier otra extraordinaria, los tribunales de la federación podrán adjudicar el derecho de explotarla y hacerla suya a los descubridores y fijar lo que la hacienda federal debe pagar al propietario por justa indemnización de su terreno. Quedan extinguidos los monopolios para el paso de los puentes, ríos y calzadas y no hay obligación de pagar sino las contribuciones establecidas por las leyes del país. Los propietarios de fincas rústicas, no pueden cortar el comercio y la honesta industria.

"10a.- Los habitantes del campo que no tengan ningún terreno cuyo valor exceda de cincuenta pesos que dan libres y exentos por el espacio de diez años, de toda contribución forzosa, del uso de papel sellado en todos sus contratos y negocios... El salario de los peones no se considerará pagado, sino cuando lo sea en dinero en efectivo. Para dirimir todas las contiendas, es indispensable un juicio en la forma legal y ningún particular puede ejercer por sí mismo coacción o violencia para recobrar su derecho.

2.- LEYES DE TERRENOS BALDIOS.

La etapa en que gobernó el General Porfirio Díaz, el período en el cual la imposibilidad y falta de positividad de todas las normas que en materia agraria se habían producido, provocan la extrema pauperización de las clases inferiores. Entran en contradicción las fuerzas productivas y las relaciones de producción. Por un lado existen capitales para construir millones de kilómetros de vías ferreas, para hermohear ciudades y se entregan a manos extran-

teras, las minas de oro y plata, los yacimientos petrolíferos, la energía eléctrica, en fin, fué la etapa de la paz de los siervos, la opulencia de los consorcios extranjeros y de la miseria más escandalosa.

La distribución de la propiedad rústica era inequitativa y desproporcionada. A la sombra de los privilegios y de las grandes concesiones agrícolas, propiciadas por el régimen de las compañías deslindadoras de capital extranjero, se fué acrecentando y acen--tuando cada vez más el fenómeno del latifundismo, hasta llegar a -constituir la principal inquietud de la población rústica de Méxi--co.

El censo de 1910, revela en sus estadísticas la falta de --proporción y equidad en la tenencia de la tierra; en todo México -sólo había 834 hacendados y menos del 3% de la población del campo eran propietarios de la tierra.

En 1833 se expidió una Ley de Colonización y en 1894 la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos. El estudio de ambos ofrece interés poruqe su aplicación produce la destrucción -de las propiedades de los pueblos y de la pequeña propiedad, dando paso al latifundismo más asfixiante que ningún país haya sufrido.

En la Ley de 1883 se autorizó la organización de compañías para medir, deslindar, fraccionar y valuar los Terrenos Baldíos --con que contase la nación. Con dicha legislación sobre baldíos se cometieron grandes injusticias, que redundaron una vez más en per--juicio de la propiedad privada de los mexicanos y de la soberanía na-

cional. Que estatuyen los principales artículos:

"Art. 18.- El ejecutivo podrá autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción, y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos.

Art. 21.- En compensación de los gastos que hagan las compañías en la habilitación de terrenos baldíos que habiliten, el ejecutivo podrá concederle hasta la tercera parte de estos terrenos o de su valor; pero con las condiciones precisas de que no han de enajenar los terrenos que se les concedan a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni en extensiones mayores de 2,500 hectáreas; bajo la pena de perder en los dos casos las fracciones que hubieran enajenado..." (4).

Muy pronto, por el poderío económico y las influencias con que gozaban, las compañías deslindadoras incumplieron las obligaciones que les correspondían, sobre todo las consignadas en el artículo 21 antes descrito. La energía y el "patriotismo" del general Díaz no se hizo esperar: y dicta la ley sobre ocupación y enajenación de terrenos Baldíos de 1894. En ella se derogaron las obligaciones que consignaba la de 1883, dándose así como ya advertimos renglones arriba, la propiedad en su calidad de perfecta y absoluta. La lectura de los artículos relativos comprueban la afirmación anterior:

(4).- Colección de Leyes sobre tierras y disposiciones sobre ejidos de 1863 a 1912. Imp. de la Sría. de Fomento. Mex. 1913.

"Art. 7.- Cesa la obligación ahora impuesta a los propietarios y poseedores de terrenos baldíos de tener los poblados, acotados y cultivados; y los individuos que no hubieren cumplido las obligaciones que a este respecto han impuesto las leyes anteriores, quedan exentos de toda pena..."

"Art. 8.- Cesa también la prohibición impuesta a las compañías deslindadoras de terrenos baldíos, de enajenar las tierras que les habfan correspondido, por composición de gastos de deslinde, en lotes o fracciones que excedan de 2,500 hectáreas; y si alguna se hubiere hecho de mayor extensión, no podrá ser inválidada por esto solo motivo, ni la nación podrá en ningún tiempo reivindicar los terrenos así enajenados por solo esta circunstancia (5). Veremos adelante, las funestas consecuencias que trajo esta autorización.

"En 1883 y hasta las compañías deslindaron 32,200,000 hectáreas de las que conforme a la Ley les correspondieron gratuitamente 12.700,000; además se les vendieron a precio irrisorio 14.800,000 más; es decir 27.500,000 hectáreas que eran detentadas por 29 personas que integraban dichas compañías. De esas, uno de los socios adquirió en Chihuahua 7.000,000 de hectáreas; cuatro socios en Baja California 11.500,000 de manera que cinco individuos eran dueños de 18.500,000, hecho inconcebible en la historia de la propiedad territorial. Este latifundismo, no tiene precedente, probablemente, en ningún país del mundo".(6).

(5).- Colección de Leyes sobre tierras y disposiciones sobre ejidos
Idem.

(6).- Silva Herzog, Jesús, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Pág. 117.

Como se puede apreciar, con la promulgación de las leyes de colonización y sobre baldíos, se creó una atmósfera de desigualdad entre nacionales y extranjeros, pues la gran afluencia de éstos, y el trato de privilegio que les era conferido, orillaron al mexicano a un desplazamiento paulatino hacia la periferia de la estructura económica y social de la nación. Esta contraposición de los intereses mexicanos y extranjeros dentro del propio territorio de la República, habría de producir años más tarde la ruptura y el desquiciamiento de la armonía social de la comunidad mexicana.

3.- DERECHOS QUE ESTABLECIERON LAS LEYES DE COLONIZACION.

La Propiedad entre la Independencia y la Revolución de 1910, Lucio Mendieta y Núñez, afirma en su libro "El Sistema Agrario --- Constitucional", que en los textos legales desde la constitución de Apatzingan hasta la de 1857 incluyendo, suponemos, el período de su vigencia, el estado mexicano "adoptó una nueva estructura política y sentó las bases de un orden jurídico dentro del cual la propiedad privada se considera perfecta e inviolable, sin más excepciones que los casos de utilidad pública en los casos que la -- privación de la propiedad debe ser precedida de la correspondiente indemnización" (7).

Para comprobar su afirmación transcribe el articulado correspondiente de las constituciones de 1814, 1824, 1836, 1843 -- 1857 en las que efectivamente la propiedad se rodea de las caracte

(7).- Mendieta y Núñez, Lucio. "El sistema agrario constitucional" Pág. 43

rísticas que menciona el distinguido jurista.

Nos aventuramos a expresar nuestro desacuerdo con la opinión del maestro Mendieta y Núñez; si solo se examinan los textos Constitucionales, es obvio que la tesis del autor que venimos tratando, es inexpugnable; pero si consideramos también que la propiedad privada era contemplada en toda la Legislación Ordinaria, y es ta le imponía tal cantidad de limitaciones que la transformó completamente, tendremos que concluir que, de un derecho perfecto e inviolable se tornó en derecho condicionado, sujeto al cumplimiento de las obligaciones que en las leyes se habían señalado. Se podrá alegar en contrario que la disposición Secundaria, es violatoria de la Constitución. Creemos que no opera el vicio de anticonstitucionalidad por el hecho de que el estado como titular que era de las tierras, al transmitir las a los particulares, estuvo facultado para hacer dicha transmisión con las condiciones que considerare pertinentes sin que por ello invadiera ningún ámbito prohibitivo. Tan es cierto lo anterior que si los particulares, al celebrar un contrato, pueden acordar sujetar el mismo a ciertas suspensiones, que no son otra cosa más que condiciones, caeríamos en un absurdo, si negásemos tal facultad al estado.

Pero suponiendo sin conceder que existiera la anticonstitucionalidad, el hecho es que se impusieron limitaciones a la propiedad, aún en contra del texto constitucional, pero el caso es que se impusieron. Para ello señalaremos los derechos que establecieron las Leyes de Colonización y que restringían tales disposiciones:

DECRETO SOBRE COLONIZACION DE 4 DE ENERO DE 1823.

Art. 11.- Debiendo ser el principal objeto de las leyes en todo gobierno libre, aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomará el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley para procurar que aquellas tierras que se hallen acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no pueden cultivarla, sean repartidas entre otras, indemnizando a los propietarios el justo precio.

Art. 19.- A todo empresario se concederá tres haciendas por cada doscientas familias que condujese y estableciese en las provincias coloniales pero perderá el derecho de propiedad, si pasados doce años no ha poblado ni cultivado los derechos adquiridos.

LEY DE COLONIZACION DE 18 DE AGOSTO DE 1824.

Art. 12.- No se permitirá que se reúna en una sola mano, como propiedad más de una legua cuadrada de 5,000 varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de abrevadero.

Art. 13.- No podrán los nuevos pobladores pasar su propiedad a manos muertas.

DECRETO SOBRE COLONIZACION DE COAHUILA Y TEXAS DE 4 DE FEBRERO DE 1834.

Art. 6.- Ninguna persona podrá separarse de la colonia antes de dos años sin permiso del gobierno; y las que lo hicieren --

perderán las tierras que se les hubieren donado y quedarán obligadas a pagar todo lo que hubieren recibido del mismo gobierno.

LEY DEL 3 DE DICIEMBRE DE 1855.

Art. 5.- Las concesiones o ventas de terrenos baldíos que se hayan hecho por autoridad competente y conforme a las leyes vigentes en su caso, con la expresada obligación por parte de los -- nuevos poseedores de colonizarlos en determinado tiempo, sin que -- hayan cumplido con ella en el término estipulado, quedan por solo esto, nulas y de ningún valor volviendo dichos terrenos a ser propiedad de la nación.

LEY SOBRE OCUPACION Y ENEJENACION DE TERRENOS BALDIOS DE 22 DE JULIO DE 1863.

Art. 10.- Los dueños de los terrenos baldíos que se adjudiquen desde esta fecha, estan obligados a mantener en algún punto - de su propiedad y durante 10 años, contados desde la adjudicación, un habitante a los menos, por cada 200 hectáreas. El que dejaré - de tener los habitantes que le corresponde, cuatro meses en un --- año, perderá el derecho al terreno y al precio que por el exhibi-- do.

En conclusión, ¿son o no limitaciones al derecho de propiedad absoluto inviolable y perfecto, el articulado que acabamos de - transcribir? no abundaremos más en el asunto, es claramente comprensible que sí son limitaciones al derecho de propiedad las normas arriba mencionadas.

Sin embargo nuestra opinión difiere en cuanto hacemos un estudio de la Ley que se expide sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1894.- A partir de este año y hasta 1917, consideramos que sí se dá la propiedad perfecta e inviolable, la categoría de absoluta. En dicha ley se suprimió el límite fijado por las anteriores en cuanto a la extensión adquirible; se suprimieron la obligación de poblar y cultivar los baldíos y la posibilidad que el estado revisará los títulos de propiedad.

Lo anterior tiene su explicación histórica, pues las leyes de Colonización se fundaban en la opinión, como dice Lucio Mendieta y Núñez, "de que el problema agrario de México estriba en la pérdida de productibilidad por la mala distribución de los hombres sobre la tierra, y no en la mala distribución de ésta entre los hombres" (8).

Para resolver este problema consideraron que deberían estimularse las Emigraciones de las zonas excesivamente pobladas a las zonas inhabitadas. Esto fracasó porque una vez más no se toma en cuenta el espíritu del indígena que prefiere la muerte a abandonar la tierra en que se depositan sus tradiciones.

El derecho más notable del fomento de las inmigraciones de Colonización, se encuentra en: "La Ley General sobre Colonización de 31 de mayo de 1875, la cual facultaba al Ejecutivo para procurar la inmigración de extranjeros al país, bajo condiciones determinadas. Esta ley es importante, porque autoriza los contratos del gobierno con empresas de colonización, a las que se conceden subvenciones y otras franquicias en favor de las familias que lo--

(8).- Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Pág. 77.

grasen introducir a la república, así como terrenos con obligación de pagarlos en largos plazos.

Como anotamos en el inciso anterior, "La fracción V del artículo 10. de esta Ley autoriza la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar las tierras Baldías, y la fracción VI del propio artículo otorga a quien mida y deslinda un baldío, la tercera parte del mismo, como premio por el servicio. Este fué el origen de las compañías deslindadoras, cuya acción tuvo una gran influencia en el desarrollo del problema agrario de México" (9).

4.- PLANES AGRARIOS DE LA PRE-REVOLUCION.

Fueron las reivindicaciones agrarias, el objetivo principal que persiguieron los hombres de nuestro movimiento armado. La mejor prueba la encontramos en la multitud de planes que sucedieron para el desarrollo de la lucha armada, así como en la doctrina prevaleciente en la mente de algunos intelectuales de la época, analizaremos ahora el Plan de San Luis.

Madero y el Plan de San Luis.- La actuación de Don Francisco I. Madero durante la Revolución Mexicana, estuvo encaminada a destruir la organización aristocrática que había prevalecido en el país a lo largo de la administración del General Díaz. La principal preocupación de su gestación, fué la de permanecer en equilibrio ante las tendencias conservadoras de los ex-porfiristas, que

(9).- Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Pág. 117. Op. Cit. Pág. 117.

eran muy numerosos entre las clases privilegiadas, y los progresistas liberales que representan la inmensa mayoría de la población mexicana.

El verdadero mérito del autor del Plan de San Luis, está en haber sido el iniciador de la gesta violenta de nuestra lucha armada de 1910, que culminó con la transformación política de la nación. Sobre las bases de la transformación institucional del país, ya que fué posible continuar con la obra de transición social, que se apuntaba desde hacía muchas décadas como una necesidad inminente para el progreso y la evolución social del pueblo.

Madero fué quien marcó la pauta al Partido Liberal Mexicano, con sus tendencias políticas democráticas y antirreeleccionistas, aunque estuvo lejos de considerar en su verdadero valor las ideas de progreso y de justicia social que predominaban en las doctrinas de los publicistas y economistas de la época.

En el plan de San Luis alude, aunque en forma moderada, la restitución a los antiguos propietarios, los terrenos que se les despojó con pretexto de las leyes de Baldíos, previa revisión por la autoridad judicial de los títulos.

"El Plan de San Luis, bandera del maderismo, estaba inspirado básicamente en las ideas criollas del Sufragio Efectivo y de la No Reelección; era esencialmente político, y exponía con claridad su objeto de desconocer al Gobierno del General Díaz y de Corral pero para asegurar el concurso de los mestizos y de los indios, contenía en la tercera de sus cláusulas, el párrafo siguiente:

"Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayor parte indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos, y se exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los retribuyeran a sus antiguos propietarios, a quienes pagarán también indemnización por los perjuicios sufridos" (10).

En esta promesa funda Madero, y consigue, el apoyo para la rebelión del campesino mexicano. Es conveniente aclarar que Madero nunca, aunque se diga lo contrario, comprendió perfectamente -- las causas verdaderas de la revolución. Creyó que las electrizantes palabras "Sufragio Efectivo y no Reelección", eran suficientes para satisfacer los anhelos populares; ingenuamente declaro en alguna ocasión: "El pueblo no pide pan, pide libertad" sin comprender que es un absurdo inconsecuente. Cincuenta años antes Ignacio Ramfrez indicó: "Poner la corona del ciudadano sobre la cabeza de un pueblo de analfabetas y hambrientos; sin entender que antes de hacer política, literatura y arte, el hombre necesita comer, vestir y una morada donde habitar".

El Gobierno maderista entró en funciones el 6 de noviembre de 1911; la tendencia de esta gestión fué sin lugar a dudas, lo---

(10).- Molina Enríquez, Andrés. Esbozo de la Historia de los Primeros Diez Años de la "Revolución Agraria de México". Pág. 90.

grar la conciliación y la armonía de los distintos sectores y facciones en que se encontraba dividida la sociedad mexicana. Esta situación de falso equilibrio en que se quiso sostener el señor Madero, provocó el descontento de todos los partidos en pugna y de esta guisa, no hizo sino traicionar la causa por la que él mismo había propugnado años antes.

Por tanto, es fácil comprender que en la mentalidad burguesa de Madero y en sus escasos propósitos de transformaciones económicas y sociales encontramos la causa de su fracaso. Fué hasta -- los últimos meses de su gestión cuando se convence de haber errado el camino y reconoce la importancia del problema Agrario.

De todas maneras, con el movimiento político que acaudilló el señor Madero, hizo su entrada el problema Agrario al teatro de las grandes cuestiones nacionales.

5.- LA REVOLUCION DE 1910 Y SUS POSTULADOS EN MATERIA AGRARIA.

La Revolución de 1910.- Resulta innegable el progreso material alcanzado durante la mayor parte del período porfirista, pero también es verdad que el ingreso nacional cada día se repartía en el menor número de personas, es decir que la riqueza nacional se repartió injustamente. "Si ha podido producir el progreso, no ha podido producir la felicidad". (Justo Sierra)

Es cierto que durante el largo período de Gobierno de Porfirio Díaz, se disfrutó de paz. que para sus fanáticos partidarios descansaba en la satisfacción de las necesidades populares: -

Sólo un pueblo feliz pensaban con fuentes de trabajo a su disposición, con alimentación barata y con una administración de justicia recta, honorable, limpia podía estar tranquilo y satisfecho.

Pero que lejos estaban de la verdad los admiradores del dictador. Existió paz, debido en primer lugar a la decepción que padecía el pueblo al ver muertas tantas esperanzas, tantos movimientos en los que había participado sin resultados positivos, tantos hombres que enarbolaron la bandera de sus problemas mixtificando su causa, enriqueciéndose bajo su protección.

A finales del porfirismo según el censo de 1910 el 80% de la población vivía del salario rural, es decir, unos doce millones de la población total; revelador de la época es el jornal que ganaba la clase campesina que se estimaba en dos reales, 0.25, que no correspondía al cada día más elevado precio de los artículos de primera necesidad, motivando con ello que los dueños de las haciendas o los encargados al través de las tiendas de raya, por vida esclavizaran a los trabajadores del campo, garantizándose con ello mano de obra barata y constante, que sumados al mal trato: golpes y encarcelamiento injustos hicieron el ambiente propicio para que en su oportunidad el campesino dejara el surco y sus hogares para tomar las armas con la esperanza una vez más de conseguir mejores condiciones de vida.

Este panorama analizado en sus aspectos fundamentales, como el hecho de que los pequeños agricultores y la clase campesina luchaban denodadamente para conseguir un pedazo de tierra que cultivar, la que les era arrendada en condiciones inmejorables para el

latifundista; nos permite entender mejor el sentido agrario del movimiento revolucionario de 1910.

Al terminar el siglo XIX y al comenzar el actual el descontento empezaba a tomar forma; los intelectuales toman su sitio en las luchas por las reivindicaciones sociales, corresponde al Estado de San Luis Potosí el privilegio de ser cuna de las primeras manifestaciones de lucha contra la dictadura. En 1899 se organizó "El Club Liberal Ponciano Arriaga" que debía de ser el ejemplo para organizar otros similares en toda la República analizando y dándole forma al movimiento revolucionario en el que participaron hombres prestigiados y de entrañable amor a la patria.

Estos clubes pronto tomaron forma y contacto permanente convirtiéndose en una amenaza para el gobierno de Porfirio Díaz, que pronto tomó medidas encarcelando a sus principales directores. De estas organizaciones liberales surgieron los periódicos de oposición, instrumentos valiosos para defender y hacer sentir al pueblo de México que había sonado la hora de sus reivindicaciones y el derrocamiento de la dictadura. Los artículos que aparecían en estas publicaciones, fueron algo así como pequeños dardos arrojados sobre el sólido edificio del porfirismo, estropeando los colores de la hermosa fachada y contribuyendo a mantener vivo el descontento que ya se manifestaba en algunos sectores de la población, así como al preparar los gérmenes ideológicos del movimiento revolucionario.

Los postulados de la Revolución Agraria se encuentran asados en los diversos planes y leyes, que los caudillos de la revo

lución daban a conocer, ya sea como una auténtica bandera de lucha o como un instrumento político, lo cierto es que, si bien unos lo hacían de una manera u otra, todos coinciden en la finalidad de -- reinvidicar al mexicano la posesión de sus tierras que les arrebataron.

En una análisis general de los principios agrarios, con justicia debe aclararse que el multicitado Plan de San Luis en su artículo 3o. postula la restitución de las tierras de las que habían sido despojados los campesinos, pasando por alto el reparto de los grandes latifundios. Sin embargo en el ánimo de los jefes agraristas y así lo habían hecho sentir a su pueblo y a sus subalternos, existía la seguridad de que al triunfo de la Revolución habían de tomarse medidas radicales que liquidaran los latifundios haciendo un reparto equitativo de la propiedad de la tierra.

Designamos bajo el rubro de postulados de la Revolución --- Agraria, a todos aquellos principios y luchas armadas que se propagaron por el norte y sur de la República, desde la administración del Señor Madero y a todo lo largo del gobierno Constitucionalista. La tendencia principal de dichos principios y movimientos armados, fue la de lograr la justicia social para los gremios campesinos -- que durante siglos habían vivido en la opresión, la esclavitud y -- la miseria.

Al triunfo de la Revolución el Presidente sustituto Francisco León de la Barra no supo o no pudo dar solución o cuando menos sentar las bases de posibles soluciones al grave problema de la --

tierra, lo que motivo nuevas inquietudes, y tres meses después de la publicación del Plan de Texcoco, Andrés Molina Enriquez desconociendo el gobierno de De la Barra el 23 de Agosto de 1911, y en un ambiente ya favorable para las ideas agrarias, apareció en el Sur, el Plan de Ayala, fechado el 28 de noviembre de 1911 firmado por Zapata y los altos jefes del Zapatismo.

Emiliano Zapata y Pascual Orozco se habían levantado en armas en contra del señor Madero, las masas populares exigían una pronta distribución de la tierra y la revolución maduraba su perfil social superando una etapa estrictamente política que fué el maderismo.

EL PLAN DE AYALA.

Emiliano Zapata y sus compañeros de armas, como campesinos que eran, habían sufrido en la etapa porfirista el extremo rigor de la dictadura. Por tanto, pronto precisaron sus objetivos en el Plan de Ayala. Se ha hablado mucho sobre este documento, se ha dicho que está cargado de errores e inexactitudes, de ideas impracticables y de redacción que a veces llega a lo ininteligible. El plan fué redactado por Otilio Montaña y Emiliano Zapata, "El primero un profesor pueblerino de primeras letras y el segundo un humilde campesino que sabía leer y escribir y las cuatro operaciones fundamentales de la aritmética" (11). Es decir, estaba hecho por un par de ignorantes que poco podían saber de las doctrinas económicas imperantes y de la técnica jurídica necesaria, pero lo importante no es la erudicción con que hayan hecho el plan, si

(11).- Silva Herzog, Jesús. Op. Cit. Pág. 179

que en su mentalidad de parias existía un sentido de razón y de --
justicia. En estos dos extremos, la razón y la justicia, es donde
creemos encontrar el por qué el plan de referencia sintetizó por -
largo tiempo, las aspiraciones de las masas campesinas, a pesar de
los errores e inexactitudes a que hicimos referencia.

Ese plan, obra exclusiva del profesor Otilio Montaña, ayu
dado tal vez por Zapata, respondió como un eco al Plan de Texcoco:
desconoció a Madero ya electo Presidente; reconoció a Pascual Oroz
co y a Zapata como jefes de la Revolución que debía continuar; y -
dictó algunos postulados en materia Agraria sobre reparto de tie--
rras. Los principales principios en la materia, están contenidos
en los artículos 6o. y 7o. del referido plan, que literalmente de--
cían:

"6o.- Como parte adicional del plan que invocamos, hace
mos constar que los terrenos montes y aguas que hayan usurpado los
hacendados, a la sombra de la tiranía y justicia venal entrarán en
posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciuda--
danos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades,
de las cuales han sido despojados por la mala fé de nuestros opre--
sores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la men--
cionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho
a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan
al triunfo de la revolución".

"7o.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pue--
blos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que
pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en -

nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos" (12).

LA DOCTRINA.- Uno de los estudiosos de los problemas sociales de México más destacado, fué sin duda el Lic. Andrés Molina Enríquez. Pugnó por la expropiación de las grandes haciendas, las que, no ofrecían a la sociedad ningún rendimiento; era menester --fraccionar los grandes latifundios por medio de la revolución, sin que ello significara atentar en contra del derecho natural del individuo, por que, "La propiedad existe para las sociedades y no -- las sociedades para la propiedad. Las sociedades tienen existencia material y objetiva: la propiedad es solo una noción subjetiva. Siendo así los límites de la propiedad no deben ir más allá -- de donde las necesidades vitales de la sociedad exijan... Pues -- bién, las sociedades por instinto limitan y hasta desconocen la -- propiedad al tratarse de su propia conservación" (13).

El Lic. Luis Cabrera presentó un proyecto de ley ante la Cámara de Diputados en diciembre de 1912. Después de hacer un análisis histórico de la tenencia de la tierra en México y, por 1 --

(12).- "Planes Políticos y Otros Documentos" Fondo de Cultura -- Económica. 1954.

(13).- Cit. por Silva Herzog Op. Cit. Pág. 171.

tanto, de la explotación de que fué víctima el campesino por parte de los hacendados, estima que la resolución del problema agrario - estriba en liberar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercían las haciendas. Con claridad afirmó -- que el restablecimiento de la paz solo se lograría por medio de -- transformaciones económicas, que pusieran a los elementos sociales en conflicto en condiciones de equilibrio más o menos estable; una de esas medidas económicas trascendentales y benéficas para la paz, decía, "es la restitución de los ejidos" para cuyo objeto debían - Expropiarse por utilidad pública y con indemnización - sin decir - si esa indemnización debía ser previa o a posterior - las grandes haciendas. Se pronunció por la dotación y restitución de ejidos - en forma rápida, violenta si fuere necesario, porque "la cuestión agraria es de tan alta importancia que considero que debe estar -- por encima de la alta justicia de reivindicaciones y de averiguaciones de lo que haya en el fondo de los despojos cometidos contra los pueblos.....porque es necesario que para la próxima cosecha haya tierras donde sembrar; es necesario que para las próximas siembras.....tengan las clases rurales tierra donde poder vivir, tengan con qué completar sus salarios" (14).

PLAN OROZQUISTA.- De los militares más prestigiados de - la Revolución de 1910, citemos a Pascual Orozco no sólo por sus hazañas militares sino porque después de Madero, había sido el hom-- bre clave en este movimiento, que nuevamente hacía su aparición - reprochando a su antiguo jefe no haber cumplido con el programa --

(14).- Cit. por Silva Herzog, Jesús. Op. Cit. Págs. 200 y Sgs.

agrario y el movimiento revolucionario.

En el mes de marzo de 1912, secundado por las autoridades de Chihushua se rebeló en contra del Gobierno Federal, pronunciamiento que contó con innumerables simpatías por el recio prestigio de su jefe, a grado tal que amenazó la estabilidad del Gobierno Federal.

Este movimiento como los anteriores dió a conocer los puntos básicos en los que descansaba su lucha; además de reprochar a Madero el incumplimiento de los Planes de San Luis y de Ayala, en su artículo 35 decía: "Siendo el problema Agrario de la República el que exige más atinada y violenta solución, la Revolución garantiza que desde luego se procederá a resolverlo bajo las bases generales siguientes:

I.- Reconocimiento de la propiedad a los poseedores pacíficos por más de 20 años.

II.- Revalidación y perfeccionamiento de todos los títulos legales.

III.- Reinvidicación de los terrenos arrebatados por despojo.

IV.- Repartición de todas las tierras baldías y nacionalizadas en toda la República.

V.- Expropiación por causa de utilidad pública previo aló, a los grandes terratenientes que no cultiven habitualmente su propiedad; y las tierras así apropiadas se repartirán para -

fomentar la agricultura intensiva.

VI.- A fin de no gravar el agrario, ni hechar mano de las reservas del tesoro, ni mucho menos aumentar con empréstitos en el extranjero la deuda exterior de la nación, el gobierno hará una -- emisión especial de bonos agrícolas para pagar con ellos los terrenos expropiados, y pagará a los tenedores un interés del 4% anual hasta su amortización, Esta se hará cada diez años con el producto del pago de las mismas tierras repartidas con el que se formará un fondo especial destinado a dicha amortización.

VII.- Se dictará una Ley orgánica sobre la materia" (15).

Es innegable que en este artículo se señalan caminos mucho más prácticos y sensatos que en los Planes de San Luis Potosí y de Ayala mereciendo por ello la consideración de ser tomado como antecedente del artículo 27 Constitucional.

Queremos dejar a salvo el pensamiento revolucionario de Don Francisco I. Madero, cuando reconoce por él mismo que no hizo gran cosa en la solución del urgente problema de la propiedad rural, al consignar en este trabajo unos de los párrafos de su brillante informe rendido a la XXV Legislatura del Congreso de la Unión y que por su parte relativa a la Propiedad Agraria decía: "Es inconcluso que las promesas del plan de San Luis y las del mensaje presidencial del 10. de abril de 1911, exploradas como armas políticas por agitadores sin conciencia, han contribuido a revivir nuestra añeja

(15).- Fabila, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México".

custión agraria; pero esas promesas, cuya intención es perfectamente justificable, sólo pueden cumplirse después de una serie de estudios y operaciones que el gobierno que presido no ha podido consumar, precisamente porque los impacientes y los que aspiran aco-gerse a las promesas, impiden con actos violentos su realización. Por fortuna, este amorfo socialismo agrario que para las rudas inteligencias de los campesinos de Morelos sólo puede tomar la forma de vandalismo siniestro, no ha encontrado eco en las demás regio-nes del país. Cuando la paz esté restablecida, el gobierno con la cooperación del congreso encontrará la manera, no sólo de solucio-nar el problema, sino de prevenir que vuelva a presentarse en forma violenta. Apoya la buena fué de mis palabras la serie de medidas que el gobierno ha tomado y de que ha echo relación con ante-rioridad" (16).

Entendemos que no se puede enjuiciar con tanta severidad al gobierno maderista, si se toma en cuenta lo fugaz de su régimen, - menos aún por el contenido de sus informaciones y por la réplica - de sus enemigos o bien de los hombres que de buena fé estaban inte-resados en aportar brillantes soluciones al problema agrario en México. Si por el tenor de los discursos se juzgara la obra de los gobiernos, el de Victoriano Huerta, se consideraría como un gobierno revolucionario, reconociendo su esfuerzo en bien de la clase -- campesina desprendido del informe que rindió al Congreso de la --- Unión.

Saltan a la vista los propósitos del gobierno de Huerta

(16).- Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. Pág. 184.

rendir el informe citado y agregar además la información de la existencia de terrenos para hacer propietarios a todos los nacionales así como a los extranjeros de buena voluntad. Lo cierto es que Huerta no logró impresionar a nadie, el pueblo pronto había de levantarse en armas aglutinado bajo el histórico Plan de Guadalupe encabezado por el ilustre Don Venustiano Carranza.

Don Venustiano Carranza.- Primer jefe del ejercito constitucionalista, comprendió estos caracteres del movimiento y, aunque por razones políticas más que por que por convicción, lo declaró - así en un discurso que pronunció el 24 de septiembre de 1913, ante el Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora: "El Plan de Guadalupe es - un llamado patriótico a todas las clases sociales, sin ofertas y - sin demandas al mejor postor. Pero sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clase, queramos o no queramos nosotros mismos y opongáanse - las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no es sólo repartir las tierras y - las riquezas naturales, no es el sufragio efectivo, no es abrir -- más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado; es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la economía nacional...Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos puesto que ellos serán los que triunfen en esta - lucha reivindicadora y social" (17). Serían estas últimas, refor-

(17).- Silva Herzog, Jesús. Op. Citada Pág. 221.

mas sociales que transformarían la estructura económica y política del país y además, agregaba, con su ejemplo influiría en Centro y Sud-América, ya que - aquí reconocía el carácter antiimperialista - "esta lucha fratricida tiene por objeto el establecimiento de la justicia y del derecho, a la vez que el respecto de los pueblos poderosos para los débiles, que deben acabarse los exclusivismos y privilegios de las naciones grandes respecto de las pequeñas...las que deben de saber que un ciudadano de cualquier nacionalidad que radique en una nación extraña, debe sujetarse estrictamente a las leyes de esa nación y a las consecuencias de ella, sin apelar a -- las garantías que por la de la fuerza y el poderío le otorgue su nación de origen" (18).

Aunque el Plan de la Hacienda de Guadalupe, en realidad, no contiene en su texto original, sino siete cláusulas que se refieren todas ellas al desconocimiento del Gobierno de facto de Victoriano Huerta y a la creación del Ejército Constitucionalista, se le puede considerar como el punto de partida de la transformación social de México.

Ley del 6 de Enero de 1915.- En la expedición de esta ley intervinieron factores políticos que mostraron que a las clases populares les interesaban bien poco los hombres, sino que lo que más les interesaba era el mejoramiento de sus condiciones de vida. El Carrancismo precisaba de una ley agraria para atraerse al campesinado del centro y norte del país, para contrarrestar la bande: --

(18).- Mancisidor, José. "Historia de la Revolución Mexicana. II Edición. Libromex Edit. 1959. Pág. 252 y Sgs.

agraria del Zapatismo.

Los principales artículos de esta ley, antecedentes histórico del artículo 27 constitucional son los siguientes:

"Art. 10.- Se declaran nulas:

I.- Todas las enajenaciones de tierra, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas:

II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las secretarías de fomento, hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 10. de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

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

Art. 3o.- Los pueblos que, necesitándolos carezcan de ejidos, o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para restituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados" (19).

En el artículo 4o. se señalan las autoridades agrarias: -- Una comisión nacional agraria, una comisión local agraria por cada estado o territorio, los comités particulares ejecutivos que se requieran en cada estado. Los artículos 6, 7, 8 y 9 rigen el procedimiento para la restitución y dotación de tierras. El 10., prevee los medios de impugnación de que pueda hacer el afectado por una resolución de dotación o restitución y el artículo 11o. establece el disfrute en común por los beneficiados con la ley.

"Por su parte el general Francisco Villa, de quien se ha dicho que llevado por su ardor militar no se había preocupado por precisar por medio de decretos sus ideas sociales, se resolvió al fin a expedir una ley agraria para no quedarse atrás del Plan de Ayala ni tampoco de la Ley de 6 de enero de 1915. La Ley Villista apareció publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno convencionista provisional, en Chihuahua el 7 de junio de 1915, firmada por Villa en la ciudad de León el 24 de mayo anterior. En consecuencia a la publicación se hizo cuando la División del Norte había su-

(19).- Caso, Angel. Derecho Agrario. Ed. Porrúa, S. A. México. 1950. Pág. 493.

tremendas derrotas, que prácticamente la liquidaron como fuerza militar y política de significación nacional. Lógicamente la Ley -- tardía del guerrillero norteño no tuvo ninguna aplicación. El autor de la Ley fue muy probablemente el licenciado Francisco Escudero" El contenido que postulaba esta Ley es el siguiente:

I.- Se deja a los Estados, fundamentalmente, la resolución del problema agrario, incluyendo el financiamiento.

II.- Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales, mediante indemnización.

III.- El término "mediante indemnización" no se compagina del todo con el contenido del artículo 11, en el cual se dice que no podrán ocuparse los terrenos sin que antes hayan sido pagados.

IV.- Se ordena que la extensión de las parcelas no debe pasar de veinticinco hectáreas y que también deberán ser pagadas por los adquirentes.

V.- En el artículo 4 se determina que también expropiarán -- por razones de utilidad pública de los terrenos circundantes de los pueblos indígenas, con el fin de distribuirlos en pequeños lotes.

VI.- Al Gobierno Federal se le señalan funciones secundarias.

VII.- La idea fundamental de la Ley es la de crear una clase rural relativamente acomodada.

"Se nos ocurre pensar que si Villa hubiera triunfado y no hubiera tenido ningún efecto el decreto de 6 de enero, tal vez hubiera quedado vigente la Ley del villismo; pues bien, suponiendo que así hubiese sido, estamos persuadidos de que todavía existirían numerosos grandes latifundios --más de los que existen en la actualidad--, porque los Estados nunca hubieran dispuesto de tales recursos necesarios, y aún admitiendo sin conceder que hubieran --dispuesto de tales recursos, los tres millones de campesinos sin tierras hubieran estado imposibilitados para adquirir los terrenos. En resumen, no sería posible hablar, como hoy podemos hacerlo, con sus defectos y limitaciones, de la Reforma Agraria Mexicana" (20).

(20).- Silva Herzog, Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana". F.C.E. México B.A. Pág. 188 y 189.

C A P I T U L O I I

EL ARTICULO 27 Y LAS RECLAMACIONES AGRARIAS.

- 1.- Derechos de Propiedad que establece el Artículo 27 Constitucional vigente.
- 2.- El Derecho de Expropiación. Sus elementos y su fundamento - jurídico y filosófico.
- 3.- Las expropiaciones en Materia Agraria.
- 4.- El Desarrollo Legislativo Reglamentario en Materia Agraria.
- 5.- Reclamaciones en contra del Artículo 27 Constitucional.
- 6.- Retroactividad y Derechos Adquiridos.
- 7.- Convenios de Bucareli.

1.- DERECHOS DE PROPIEDAD QUE ESTABLECE EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL VIGENTE.

Corresponde al artículo 27 de nuestra actual Constitución - Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalar todo lo relativo a la propiedad territorial, y es así como establece:

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

Las expropiaciones solo podrán hacerse por causas 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. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la -

sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación"....

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

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

"En una faja de 100 kilómetros a los largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas"....

"VI....Las Leyes de la Federación y de los Estados, en sus -
respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de uti
lidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo --
con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración co
rrespondiente. El precio que se fijará, como indemnización a la co
sa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de --

élla en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será la única que deberá quedar sujeta a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no está 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 orden de los tribunales correspondientes se dictarán 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 puedan revocarse los hechos por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada".

A continuación, expondremos el análisis jurídico del artículo 27 constitucional, nos basaremos en el trabajo del Lic. Lucio Mendieta y Núñez que presenta en su obra "El sistema agrario constitucional". En realidad presentaremos solo una síntesis del pensamiento del distinguido jurista: es tan complejo y tan exhaustivo su estudio, que es poco en realidad lo que nosotros podríamos agregar, si acaso, alguna opinión contraria.

Nos proponemos dar los conceptos generales de la naturaleza jurídica que tiene el derecho de propiedad en nuestra ley fundamen

tal y algunos datos acerca de las formas de propiedad que reglamenta.

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada", dice el párrafo primero del artículo 27. En su interpretación se presentan varios problemas:

I.- ¿Que debe entenderse por Nación?

II.- ¿Que objeto persiguió el constituyente al sentar la -- premisa de la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas?

I.- Técnicamente hablando, el término "Nación" encierra un concepto sociológico de índole eminentemente subjetivo; representa un grupo sociológicamente formado cuyos integrantes se vinculan -- por la comunidad de vida y la unidad de conciencia social; es decir, la concurrencia de múltiples factores; necesidades y luchas -- comunes; un mismo lenguaje, una misma religión y una misma tradición (21). Es, para decirlo con las palabras de Renán, "Una gran solidaridad constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que se está dispuesto a hacer todavía. Supone un pasado; se resume sin embargo, en el presente, por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de con

(21).- Trigueros, Eduardo. "La Nacionalidad Mexicana, Jus, México 1940. Págs. 3 y Sgs.

tinuar la comunidad de vida". "La existencia de una Nación es: - perdonadme esta metáfora, un plesbicitito de todos los días, como la existencia del hombre es una afirmación perpetua de vida" (22).

Entendida así la Nación, nos encontramos con que en México existe una multitud, pero aún en el supuesto de que solo existiera una, está "ni como grupo étnico ni considerándola como conjunto de habitantes de un país, tiene personalidad jurídica para adquirir - la propiedad de tierras y aguas. Una nación solo adquiere personalidad jurídica si se constituye en estado" (23). En otras pala---bras, el concepto Nación, en el artículo 27 constitucional es equilivalente al concepto de Estado.

II.- Cuando se declara en el párrafo primero del artículo - que contemplamos que a la Nación pertenecen originariamente las --tierras y aguas, el legislador se proponía dar un principio supe--rior de justicia que fundara el derecho del Estado para imponer moldalidades a la propiedad, "para establecer la intervención del estado en la distribución, en el uso y en el goce de la propiedad a fin de reoslver el problema agrario, ya restituyendo tierras a los pueblos que las hubiesen perdido ilegalmente, ya declarando nulas determinadas conseciones que hubiesen traído como consecuencia la desmedida concentración agraria, ya dotando tierras y aguas a los grupos de población necesitados de ellas, ya ordenando el fraccionamiento del latifundio" (24). Buscaba el Cinstituyente un principio superior de justicia que permitiera al Estado pasar sobre la -

(22).- Mendieta y Núñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional". Pág. 18.

(23).- Trigueros, Eduardo. Op. Cit. Pág. 3.

(24).- Op. Cit. Pág. 45.

prescripción, sobre la cosa juzgada, sobre las ideas y las leyes - que defendían el derecho de propiedad privada. Ese fundamento sobre el cual descansara todo el sistema de los derechos sobre la -- propiedad raíz, creyendo encontrarlo, en los antecedentes de la -- propiedad en México: la propiedad absoluta y a título privado que, según su juicio, tuvieron los Reyes de España sobre los territo--- rios de las indias; los monarcas transmitían una propiedad preca-- ria a los particulares, sujetas siempre a la voluntad y capricho-- del Rey. Se refirieron también, en la iniciativa de ley, a las -- propiedades constituidas durante la colonia a favor de los indios y a la reconocida a las comunidades agrarias.

Al ocurrir la independencia, continúan, México sucedió en - los derechos a los monarcas españoles, pero se adoptó una legisla-- ción civil incompleta porque no se refería más que a la sociedad - plena y perfecta, que si bien favorecía a las clases altas, dejaba sin amparo y protección a los indígenas. Debíase por tanto, procu rar unir la legislación colonial sobre propiedad, con la legisla-- ción actual. La nación, al suceder a los soberanos españoles en - sus derechos de propiedad, adquiere un derecho pleno sobre las tie rras y aguas de su territorio y solo concede a los particulares el dominio directo, pero nunca la nuda propiedad.

Lo antes dicho, encuentra sólida justificación en el concep-- to moderno de que la propiedad es una Función Social (25): es de-- cir, que en el momento de redactar el artículo 27 se organizó la - propiedad privada por considerar que esta forma de explotación era

(25).- Mendieta y Nuñez, Lucio. Discrepando del maestro, salvo en el periodo de la Ley de Baldíos de 1894, la propiedad privada - siempre ha sido reglamentada como una función social.

por el momento la más conveniente, pero el propietario al ejercer su derecho, debe hacerlo con miras a satisfacer necesidades sociales.

"Ahora bien, si la propiedad es una función social, resultan indudable que corresponde al Estado la vigilancia de esta función que implica su inentervención en el reparto equitativo de la tierra y de las riquezas naturales y en su aprovechamiento" (26). Si al estado corresponde por su esencia el logro del bienestar social, es obvio que está en aptitud de ejercer sobre la propiedad la vigilancia necesaria e intervenir directamente con el objeto de que aquella cumpla en forma satisfactoria su cometido. El primer párrafo del artículo 27 no es, sino una declaración general del dominio eminente que tiene el Estado sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de su ámbito espacial.

2.- EL DERECHO DE EXPROPIACION. SUS ELEMENTOS Y SU FUNDAMENTO JURIDICO Y FILOSOFICO.

El Diccionario de la Real Academia Española nos define la palabra expropiar de la siguiente manera: (De ex y propio) despostrar de una cosa a su propietario, dándole en cambio una indemnización. Salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivo de utilidad pública (27).

La expropiación, según nos dice el Lic. Gabino Fraga en su

(26).- Mendieta y Núñez, Lucio. Op. CMT. Pág. 47.

(27).- Obra Citada.

obra "Derecho Administrativo", "es un medio por el cual el estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando exista una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se otorga -- por la privación de esa propiedad.

La modalidad constituye una medida de carácter general y -- abstracto que viene a integrar y a configurar, no a transformar el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y en un lugar determinados. La expropiación, por el contrario, constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien especial.

Por otra parte, mientras que con la expropiación se priva a un particular de sus bienes, en tanto que esto es necesario al Estado, la modalidad solo afecta al régimen jurídico de la propiedad, imponiendo una acción o una abstención, en tanto que el ejercicio absoluto de aquella puede causar un perjuicio o algún interés social cuya salvaguardia este encomendada al Estado" (28).

La expropiación por utilidad pública.- Existen discrepancias de opinión sobre la definición de la expropiación. Por juzgarla correcta seguiremos la que nos ofrece el Lic. Mendieta y Núñez: "La expropiación es un acto de la administración pública derivado de una Ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social" (29). Estima que -

(28).- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo".- Pág. 398 y -- Segs. México. 1963.

(29).- Mendieta y Núñez, Lucio. Op. CRT. Pág. 66.

la expropiación encuentra su fundamento jurídico en las ideas de la comisión italiana que estudió las leyes de expropiación vigentes en Italia durante el período de Mussolini, según el cual: "Es necesario que el derecho del estado y el derecho particular en orden a la propiedad privada, surja no ya como dos entidades opuestas, sino como entidad única, de modo que el derecho del Estado se presente como un aspecto particular del derecho individual, una qualitas inherente e insuperable de la propiedad privada": o sea, que no existe en realidad un conflicto intrínseco de derechos entre el Estado y el individuo, sino antes bien, una conciliación del derecho del particular con el de la comunidad.

La tesis anterior fue elaborada en contraposición con la Doctrina clásica expuesta principalmente por Romagnosi; Según esta última, la distribución de las cosas materiales plantea un conflicto irreductible entre dos intereses, el del individuo por una parte y el de la comunidad por otra; situación antitética que solo es posible superar mediante el sacrificio de uno de ellos, en el caso que nos ocupa, por la cesación de la propiedad privada por una parte y la expropiación por la otra.

Consideramos que la última es la que refleja la realidad de las cosas, y aquí estamos en contravención con el Lic. Mendieta, porque en verdad la expropiación implica un sacrificio del interés particular, un desplazamiento de los principios individualistas. Existen a nuestra manera de ver dos derechos en oposición, y la conciliación de intereses de que nos habla la tesis italiana no es posible, están en lucha a muerte.

La interpretación de la palabra mediante.- La expropiación por causa de utilidad pública tiene hondas raíces en el derecho -- agrario mexicano. Hemos visto como la propiedad durante la colonia podía ser expropiada a través del derecho de reversión; en la independencia se consagró en todas las constituciones, previa indemnización; solo en Apatzingan, en la de 1824, y en la de 5 de febrero de 1917 no se señala el momento de la indemnización.

Como antecedente doctrinal citaremos las ideas de Justo Sierra quien, estimaba que el problema agrario solo podría resolverse por medio de la expropiación por causa de utilidad pública; "expropiación, indicaba, sin indemnización previa, sino posterior, es decir, suspensión de los efectos del artículo 27 de la constitución.

Dijimos nosotros que la colonización en México tenía que -- ser precedida de la expropiación por causa de utilidad pública sin indemnización previa. Renunciamos a sostener esta proposición si se nos prueba que puede haber colonización sin necesidad de ofrecer tierras al colono; que el gobierno tiene estos terrenos; que -- tiene las rentas suficientes para pagar la indemnización previa. -- Creer que se violan derechos con sacar de la posesión de los particulares terrenos que no se cultivan, es no conocer la naturaleza -- del derecho de propiedad, bien distinto de los otros individuales como la libertad y la vida; es darle una amplitud bien extraña para los que creen que no se violan con el proteccionismo este derecho claro y preciso como el que más, el derecho de comprar barato" (30).

(30).- Citado por Silva Herzog, Jesús. Op. Cit. Pág. 102.

El párrafo segundo del artículo 27 constitucional establece que "las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Diversas interpretaciones se han dado al término "mediante"; unos consideran que la indemnización debe hacerse entre el momento de dictarse el acto privativo y en el que el propietario pierde el último recurso que la ley le -- concede. La Suprema Corte de Justicia lo interpretó en el sentido de que debe ser previa o simultánea, excepción hecha de las expropiaciones agrarias. La ley de expropiación señala un plazo de 10 años a partir del acto expropiatorio, para que se indemnice al propietario.

La expropiación y la modalidad quedó señalada con lo que -- nos dice Gabino Fraga; sólo señalaremos aquí el párrafo constitucional que la reglamenta; El párrafo tercero del artículo 27 establece: "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 equi-- tativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación...."

3.- LAS EXPROPIACIONES EN MATERIA AGRARIA.

Una vez que hemos dejado asentado el concepto de expropia-- ción así como sus elementos y su fundamento jurídico y silosófico, entraremos a analizar las expropiaciones en materia agraria, por -- las causas de utilidad pública que en seguida se ennumeran, tanto en el Código Agrario de 1942 como la Ley Federal de Reforma Agra--

ria de 1971.

Art. 187.- Los bienes ejidales y los comunales, sólo podrán ser expropiados por las causas de utilidad pública que en seguida se ennumeran:

I.- Establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

II.- Apertura, ampliación o alineamiento de calles, construcción de calzadas, puentes, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;

III.- El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional o de producción de semillas, cuando no sea factible establecerlos en terrenos ejidales;

IV.- Creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

V.- Creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

VI.- Explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;

VII.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley General de Comunicación, como líneas para conducción de energía eléctrica, teléfonos, telegráfos, etc.

VIII.- Las demás previstas por leyes especiales.

Estas son las causas de expropiación que señala el Código Agrario de 1942.

Las mismas causas señala la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, aunque con algunas fracciones un poco cambiadas, pero en el fondo son las mismas; señalaremos a continuación esas diferencias, y que son:

El número del artículo es actualmente el 112 su diferencia es en el inicio; utilidad pública que.... "con toda evidencia sea superior a la unidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular".

El texto actual de la fracción IV se cambió.

El número de fracciones en relación a la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, cambia de VIII del Código Agrario del 42 al IX de aquella. En la fracción VIII de la actual Ley, es donde se deja ver la Reforma, pues su significado no venía en el pasado Código y es así como establece: "VIII. La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicios y otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos; y...".

Analizando la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria encontramos en el capítulo referente a la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales lo siguiente:

A) La fracción V nos dice: "Creación", fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad". Consideramos que la industria debe ser complemento de la agricultura, por lo tanto deben subsistir estas dos actividades, y que no creemos prudente que se destruya una fuente de trabajo para crear otra, si ambas deben ser complementarias. Consideramos además que solo podrían justificarse esta causa en aquellos casos en que el ejido realmente sea ya insuficiente para llenar las necesidades del núcleo de población.

B) "La fracción VI nos establece: "creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida". Esta causa de expropiación debe ser concienzudamente vigilada, puesto que la misma ha dado causa a la explotación de terrenos ejidales para la construcción de fraccionamientos, los cuales solo han servido para enriquecer a unos cuantos "viviales", sumiendo con esto más en la miseria al de por si indigente proletario campesino.

La fracción IX nos establece: "Las demás previstas por las leyes especiales". Como atinadamente nos dice Mendieta y Núñez en su obra "El Problema Agrario de México". Esta última causa deja a las tierras comunales a merced de cualquier causa de expropiación, independientemente de su importancia" (31).

Para que una expropiación de bienes ejidales o comunales se pueda hacer, es indispensable la intervención del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

(31).- Obra Citada, Pág. 340.

Por lo que se refiere a las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población comunal, sólo podrán expropiarse, cuando no haya otras disponibles:

I.- Para usos domésticos y servicios públicos.

II.- Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de ---- transporte y vías generales de comunicación; y

III.- Para usos industriales distintos de la producción de - fuerza motriz.

En circunstancias iguales, la expropiación recaerá de preferencia, en los bienes de propiedad particular. Cuando la expropiación de las aguas implique la desaparición de la productividad de las tierras del ejido, se deberá sujetar a las disposiciones sobre la expropiación total de tierras.

Resumiendo diremos lo siguiente:

"La expropiación de los bienes ejidales o comunales se autoriza solamente cuando la utilidad pública que reporta es mayor que la utilidad social del núcleo afectado. Debe intervenir el Jefe - del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Para que no se afecte indebidamente a ejidos o comunidades, la Ley señala claramente las causas que deben considerarse de utilidad pública para expropiar de sus tierras o aguas a los núcleos de población rural.

Las expropiaciones se hacen a favor de los gobiernos federal

les, estatal o municipal. Si es para crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se hará a favor del Banco Nacional de Obras Públicas, S. A., o del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal.

Si al otorgar una concesión para explotar recursos naturales que pertenecen a la nación, se afectan terrenos ejidales o comunales, el núcleo agrario recibirá la indemnización correspondiente y las prestaciones que se fijen en el convenio con el concesionario, aprobado por el Departamento de Asuntos agrarios y Colonización.

Toda expropiación se hará por decreto presidencial y mediante indemnización, ésta la determina el avalúo que de los bienes expropiados haga la Secretaría del Patrimonio Nacional.

En terrenos expropiados dentro de la faja constara, solamente pueden operar sociedad para explotar recursos turísticos si participan en forma mayoritaria los ejidatarios o comuneros o el gobierno federal.

Si con la expropiación total desaparece el número agrario, la indemnización puede utilizarse para adquirir tierras equivalentes a las expropiadas y reconstituir el núcleo agrario, o si la Asamblea General lo aprueba, crear en el mismo poblado fuentes permanentes de trabajo, según un plan de inversiones.

El fondo Nacional de Fomento Ejidal es el que debe ejecutar, en el término de un año, los planes de inversiones que haya aproba

do el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Mientras - tanto, de los intereses que produzcan la indemnización, dará a los afectados las sumas necesarias para que subsistan.

No se autoriza la ocupación previa de bienes ejidales con - el pretexto de expropiación". (32).

4.- EL DESARROLLO LEGISLATIVO REGLAMENTARIO EN MATERIA AGRARIA.

De los hechos sobresalientes en la lucha de la Independencia destacan las disposiciones dictadas por Don Miguel Hidalgo y - Costilla el 5 de diciembre de 1810, en Guadalajara, expide el primer Decreto Agrario en el cual ordena sean entregadas a los naturales las tierras para su cultivo y que de esta forma no puedan ---- arrendarse "Es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos".

Don José Ma. Morelos y Pavón en Decreto de 2 de noviembre - de 1812, en el que se ordenaba la confiscación de intereses europeos y americanos adictos al Gobierno español y exponía además de la necesidad de que las grandes haciendas: "Deberían utilizarse - entre muchos para que se dediquen a beneficiar un corto terreno -- que puedan asistir con su trabajo e industria, y no que un solo -- particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando a millares de gentes para que cultiven por la fuerza como ga-

(32).- Lecciones, sobre: La Ley Federal de Reforma Agraria. Biblioteca Campesina. Págs. 79 y 80.

ñanes o esclavos cuando pueden poseerlos como propietarios de un terreno limitado, con libertad y beneficio suyo y del pueblo" (33).

En 1821 se consumó la Independencia llevando a cabo este acto Don Agustín de Iturbide y Don Vicente Guerrero; representando - el primero a las clases acomodadas del régimen colonial, el segundo representante de las clases débiles de México. Además este último pertenecía al partido radical, surgiendo así una lucha por el poder de la cual salió triunfante el partido conservador; al instaurarse el primer imperio con Iturbide; quedando en el olvido las ideas liberales y agrarias de los héroes de la Independencia: Hidalgo y Morelos.

La primera Ley importante que se promulgó fue la del 19 de julio de 1823, que dispone dotar a los militares que hubieren prestado sus servicios a la Independencia, con las tierras necesarias para su sustento. La primera Ley de carácter Agrario fue la del 30 de junio de 1823 que ordenó la repartición de la Hacienda de San Lorenzo, en el Estado de Puebla, propiedad de los Jesuitas, a campesinos que estuviesen en posibilidad de pagar las parcelas de que se les dotaba.

El 25 de junio de 1856, se promulgó la Ley de desmortización que dice: "Las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles y eclesiásticas se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su valor por la renta, considerando como rédito un 6% anual".

(33).- Silva Herzog, Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana", Tomo I, 1960, F.C.E. Pág. 10.

Como consecuencia de la indebida interpretación de esta Ley, la propiedad agraria sufrió importantes modificaciones, ya que se incluyeron las comunidades agrarias dentro de la definición de corporaciones propietarias de bienes estancados o de manos muertas, - por lo tanto los ejidos y tierras de común repartimiento no podían seguir substiendo como propiedad comunal de los pueblos. Basadas en esta disposición, muchas personas iniciaron una serie de denuncias de terrenos ejidales, considerándolos como baldíos.

El 12 de junio de 1859 se expidió la ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos. Esta ley dispuso que entrarían al dominio de la Nación los bienes que el clero secular y regular habían estado administrando con diversos títulos "sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, o el nombre y -- aplicación que hayan tenido".

El efecto político inmediato que ocasionó la ley de nacionalización, fue que el clero unido a las clases conservadoras, provocó una de la guerras más sangrientas que ha sufrido México.

Don Benito Juárez promulgó la Ley de baldíos de 22 de julio de 1863. En ella se define lo que son terrenos Baldíos y se autoriza en la propia ley el derecho de todo habitante para denunciar hasta 2,500 hectáreas de dichos terrenos, prohibiéndose a los naturales de países limítrofe adquirir tierras en los Estados que lindan con dichas Naciones. Este fué el primer proyecto serio para - impulsar la colonización; y recordando las que hicimos mención en el Primer Capítulo, las mencionaremos solo para complementar este punto:

Ley de Colonización de 18 de Agosto de 1824.

Decreto Sobre Colonización de Coahuila y Texas de 4 de Febrero de 1834.

Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 22 de Julio de 1863.

La Ley de Colonización del 31 de mayo de 1875 expedida por el Presidente Don Sebastián Lerdo de Tejada, en la que se concedía a las empresas concesionaria una subvención por familia establecida y otra menor por familia desembarcada en algún puerto. "Se autorizó también la venta en abonos, de terrenos colonizables y otorgó a los colonos el derecho de adquirir la ciudadanía mediante determinandos requisitos" (34).

La propia Ley creó comisiones especiales que se encargaban de deslindar los terrenos que debían adjudicarse a los colonos. Tal es el origen de las Compañías Deslindadoras que creó la Ley de 15 de Diciembre de 1883 durante el gobierno de Don Porfirio Díaz.

En 1894 se dictó una Ley en la que se hacían algunas modificaciones a la de 1883, se proponía hacer ilimitada la extensión de terrenos adjudicables, suprimiendo la obligación de colonizarla, olvidándose así que uno de los fines principales de dicha ley era la de poblar el país.

"En 1896 se dictó una ley en que se facultaba al Ejecutivo

(34).- Cosío Villegas, Daniel. "Historia Moderna de México", "La Vida Social de la República Restaurada". Tomo II, Pág. 112.

para ceder tierras baldías a nacionales, a los indios que las poseyeran ilegalmente, de antemano, pues eran poseedores de buena fé y sólo por ignorancia y pobreza no las habían legalizado, con el peligro de que fueran denunciados baldíos, como de hecho sucedía" - (35).

Esta ley protectora de los derechos de los indígenas, era un claro reconocimiento por parte del gobierno de la equivocada política seguida hasta entonces.

El fenómeno de acaparamiento por una parte, y el despojo de la propiedad comunal fueron los factores que produjeron el descontento general, especialmente entre los grupos campesinos lo que -- originó diversos intentos de rebelión que al principio pudo sofocar la dictadura de Don Porfirio Díaz.

Las disposiciones legales de 17 de junio de 1889 y la circular de 12 de mayo de 1890, fueron el punto de partida para llevar a cabo tales despojos.

"El 10. de julio de 1906 se firmó en San Luis Missouri, El "Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación", Ricardo Flores Magón, Antonio L. Villarreal, Juan y Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalío Bustamante fueron los autores, este documento que circuló clandestinamente en el país, contenía entre otras ideas, proponiendo medidas de reformas económicas y sociales que son" (36); en materia agraria:

(35).- Cosío Villegas, Daniel, Op. Cit. Pág. 192.

(36).- Cosío Villegas, Daniel, Op. Cit. Pág. 435.

4a.- Restitución de ejidos y distribución de tierras ociosas entre los campesinos.

Todos los hechos mencionados culminaron con la revolución - de 1910 acudillada por Don Francisco I. Madero, a la que sirvió de bandera el Plan de San Luis Potosí; que en esencia fue eminentemente político y en el que sólo se plantea un aspecto del problema -- agrario; señalado en su artículo 3o. citado en el primer capítulo de éste trabajo.

El documento más importante que contiene todo un programa - del agrarismo de México, es el Plan de Ayala que suscribió Zapata en el Estado de Morelos, el 28 de noviembre de 1911 al que ya hicimos referencia.

Al triunfo de Madero como Presidente de la República se formó una comisión agraria que nada hizo en beneficio de los pueblos, por su falta de decisión, determinando el descontento. Este fue - precisamente el caso del Plan de Ayala.

La revolución Constitucionalista acaudillada por Don Venustiano Carranza se inició en 1913, teniendo como base el Plan de -- Guadalupe; no obstante las tendencias agraristas de dicha revolución, en el mencionado plan se refiere a ideas de carácter político, debido quizás a la urgencia que había para iniciar el movimiento.

En el mes de enero de 1915 el gobierno provisional de Ca---rranza, expidió en Veracruz la Ley que sirvió de base a la legislación agraria vigente. La Ley de dotación y restitución de tierras

del 6 de enero de 1915, declara nulas todas las enajenaciones de -- tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas en contravención con lo dis-- puesto en la Ley del 25 de junio de 1856; y todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, realizadas por el gobierno federal desde el 10. de diciembre de 1876; con las cua les se hayan invadido ilegalmente los ejidos, terrenos de reparti miento o de cualquiera otra clase perteneciente a los pueblos.

En su artículo 30. ordena la dotación de ejidos a los pue-- blos que necesitándolos, carezcan de ellos, así como su restitui--- ción a aquellos pueblos que hubieren sido despojados de dichos eji dos.

Esta Ley del 6 de enero de 1915, creó por primera vez la CO MISION NACIONAL AGRARIA, una comisión local agraria en cada estado y territorios federales, y los COMITES PARTICULARES EJECUTIVOS que se necesitan para la tramitación de los soluciones de dotación o - restitución de ejidos. El 5 de febrero de 1917, el Congreso Cons tituyente de Querétaro, declaró incorporada a la Constitución expe dida en esa fecha, la citada Ley.

"Para que los mandamientos agrarios del artículo 27 consti tucional se llevaran a la práctica, el gobierno empezó a expedir - distintas disposiciones, que son los antecedentes de la Ley Fede- ral de Reforma Agraria.

Así, se dictó una Ley de Ejidos en 1920; otra, en 1921; en - 1927, la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, has-

ta llegar al primer Código Agrario de 1934.

El antecedente inmediato de la Ley Federal de Reforma Agraria es el Código del 31 de diciembre de 1942, que tuvo una vigencia de larga duración, casi 30 años.

La Ley Federal de Reforma Agraria derogó este código, Ley - que fué publicada el 16 de Abril de 1971"

La Ley en referencia reglamenta las disposiciones agrarias del artículo 27 constitucional. Su contenido es de interés público y debe acatarse en toda la República Mexicana, su contenido general es de:

Formada por 480 artículos que se ordenan en siete libros, - que se refieren a cada uno de los principales temas o asuntos agrarios:

LIBRO PRIMERO: Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo.

LIBRO SEGUNDO: El Ejido.

LIBRO TERCERO: Organización Económica del Ejido.

LIBRO CUARTO: Redistribución de la propiedad Agraria.

LIBRO QUINTO: Procedimientos Agrarios.

LIBRO SEXTO: Registro y Planeación Agrarios.

LIBRO SEPTIMO: Responsabilidad en Materia Agraria (37).

(37).- Lecciones Sobre la Ley Federal de Reforma Agraria. Biblioteca Campesina. D.A.A.C. 1974.

5.- RECLAMACIONES EN CONTRA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCION--
NAL.

Con la promulgación del artículo 27 de la Constitución de 1917 y su aplicación subsecuente, surgieron en su multitud de quejas y reclamaciones de todos órdenes. Algunos sectores de la sociedad mexicana, las clases privilegiadas, como afirma González -- Roa, aseguraban que el artículo en cita contenía un desconocimiento absoluto de los derechos de propiedad.

La Carta Magna de 1857, que al menos teóricamente, había sido el asiento jurídico de todas las instituciones administrativas de los gobiernos pre-revolucionarios, era ya, durante las primeras décadas del siglo actual, solo un remanso histórico de glorioso pasado liberal individualista del México de la época reformista.

Con la Revolución de 1910, las nuevas generaciones, se dieron cuenta del verdadero fundamento sociológico, de la lucha armada que encabezaba el pueblo, en contra de la sempiterna y subvertida tradición de la tenencia injusta de la tierra y del subsuelo, y en manos de una clase privilegiada, en cuyo seno pululaban los intereses extranjeros.

Era menester una reforma social, que estableciera el equilibrio entre los factores de la producción y verificara una justa y equitativa distribución de la riqueza. Fue de esta grande necesidad de ajuste social, que surgió del Congreso Constitucional de Querétaro de 1916, la redacción de los artículos 27 y 123, que vinieron a satisfacer inaplazables exigencias de nuestro derecho positivo.

Las esferas capitalistas se mostraron verdaderamente con--
ternadas ante el reparto de sus latifundios, ordenado en ejecución
de la aplicación de la incipiente legislación agraria. La indigna--
ción cundió rápidamente entre todas esas gentes a quienes el dine--
ro y solo él, había jerarquizado en un rango muy superior a la sim--
ple calidad de hombres. Al unisono de nuestra pintoresca, plebe -
"aristocrática", levantaron su voz de protesta, las colonias ex--
tranjeras residentes en el país, las cuales se vieron profundamen--
te afectadas, por las disposiciones tajantes y justicieras del nue--
vo régimen de la propiedad rural contenido en el artículo 27.

"Es bien sabido que los extranjeros forman entre nosotros, debido a nuestra deficiente organización social, un estado dentro del Estado. Se organizan en forma de colonias, con el ministro -- plenipotenciario respectivo como su superior. Todos los negocios importantes que se relacionen con el gobierno nacional, son trata-- dos siempre por conducto del representante diplomático. De manera que la función de éste, no es de ordinario cultivar las relaciones extranjeras, sino servir como protector inmediato a sus compatriotas. En tal condición los extranjeros son casi invencibles en la competencia comercial y en otros ejercicios de su actividad. Por otra parte, los extranjeros forman parte de las clases privilegiadas, y añadiéndose naturalmente a su posición como miembros de estas clases, la inviolabilidad que les proporciona su extranjería, y vienen a ser privilegios entre los privilegiados" (38).

"En los años inmediatos anteriores a 1910, había, a través

(38).- González Roa, Fernando. El Aspecto Agrario de la Revolu--
ción Mexicana. México 1919. Pág. 89.

de compañías norteamericanas, un total de 72.335,907 hectáreas, -- cerca de la tercera parte del territorio de la República en poder de extranjeros" (39).

"Se hacían aprovechándose de los decretos del régimen de Díaz, para formar compañías deslindadoras de los años de 1883 y 1894. -- Fue tan grande la adquisición de tierras, que ese movimiento se -- llamó "La Nueva Conquista". Diecisiete grandes compañías deslinda doras adquirieron 38. 382,923 hectáreas.

Muchas de las propiedades que más tarde fueron objeto de -- controversias diplomáticas, tuvieron su origen en estas transaccio nes. En las cuales muchos pueblos fueron desprovistos de sus tie rras o se vieron encajados dentro de los límites de cultivo de las haciendas de sus alrededores, que habían largamente añorado sus -- tierras. Había haciendas que tenían más de diecisiete pueblos con finados dentro de sus límites y sujetos a su voluntad. Ha sido es timado que en 1910, solo el 3% de la población agrícola, poseía -- tierras. La Revolución Mexicana, y la viabilidad del artículo 27 de la Constitución de 1917, no pueden ser comprendidas, sin enfo-- car la irritación provocada en el ánimo del pueblo, por la tenen-- cia del 33% del territorio en manos de extranjeros. En 1923 esta cantidad se había reducido al 20.1% o sea 32.044.047, hectáreas -- una extensión igual a la superficie de los Estados de Nueva Ingla-- terra, Nueva York y Nueva Jersey. Estas tierras se encontraban o calizadas principalmente en el norte del país y en las costas. -- Por ejemplo en Chihuahua, el 42.7% de la tierra era propiedad de --

(39).- Tennenbaum, Frank. México, "The Struggle for peace and. Bread. Pág. 137 y Sgs.

extranjeros y Nayarit 41.9%. Los norteamericanos poseían 16.558,000 hectáreas o sea el 51.7% de todo lo detentado por extranjeros. Después venían los españoles con cerca de 6.000,000 hectáreas o - 19.5% y lo restante entre otras colonias extranjeras" (40).

En los años posteriores, con motivo de las expropiaciones - decretamos por el Ejecutivo, en uso de las facultades que le concede el mismo artículo 27 constitucional y después su Ley reglamentaria, una gran parte de las mejores tierras de México, han cambiado de manos en los últimos años.

Como es natural, los principales afectados por las disposiciones agrarias del artículo 27 constitucional y sus leyes reglamentarias, fueron en gran parte los residentes extranjeros en México, pues hemos dejado expuesto con anterioridad, los extranjeros, personas físicas o morales, residentes o no en el territorio nacional, detentaban cerca del cuarenta por ciento de las tierras cultivables.

Conforme a los postulados del Derecho Internacional, todos los hombres, nacionales o extranjeros, deben ser equiparados dentro del ámbito jurídico de las legislaciones internas de los países. "Todos los derechos de los extranjeros que se fundan en el Derecho Internacional común parten de la idea de que los Estados - están obligados entre sí a respetar en la persona de los extranjeros la dignidad humana, y a ello se debe el que hayan de concederles los derechos inherentes a una existencia humana digna de tal -

(40).- Tannenbaum. Ob. Cit. Pág. 137 y Sgs.

nombre" (41).

En consecuencia, los principios generales que restringen la esfera jurídica de derechos privados de orden patrimonial, por causa de utilidad pública, no deben ser aplicados restrictivamente, - en beneficio o en perjuicio de un determinado grupo de individuos, por el solo hecho de ser estos nacionales de otro Estado. Pues en tonces, se dería lugar con perfecta justificación, a la protesta - diplomática y a medidas coercitivas protectoras por parte de su Es tado de origen.

El artículo 27, como toda norma enunciadora de los Derechos del Hombre, fué de carácter general y abstracto, de conformidad -- con lo estipulado por el artículo 1o. del Título I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se ha podido apreciar por lo anteriormente referido, - las clases detentadoras de la propiedad rústica en México, se vieron profundamente consternadas, ante la promulgación y la aplicación general y abstracta de las disposiciones de la legislación -- agraria. Como el fenómeno de la usurpación de tierras, por parte de las compañías deslindadoras extranjeras, se había acentuado notablemente en los últimos años de la dictadura porfiriana, sus pro pietarios y accionistas, en su inmensa mayoría sus propietarios y accionistas, en su inmensa mayoría extranjeros de nacionalidad no rteamericana, se vieron conminados a recurrir a la vía diplomática, para presentar a través de sus embajadores y enviados plenipoten-- ciarios, las reclamaciones en contra de lo que ellos llamaban "con

(41).- Verdross, A. "Derecho Internacional Público", Pág. 297.

fiscación y usurpación de derechos".

Las personas físicas, que se vieron afectadas por las expropiaciones agrarias que se desencadenaron a partir de 1917 y fueron en progresión creciente, bajo la norma de la "dotación y restitución de tierras", procedieron inmediatamente a reclamar directa e indirectamente, es decir, por vía administrativa y diplomática, en contra de la aplicación retroactiva de las disposiciones agrarias del 27 constitucional.

Llegó a tal extremo el caudal de las reclamaciones por los ciudadanos norteamericanos y de otras nacionalidades, que se creó, por ambas partes, extranjeros reclamantes y administración mexicana, un ambiente psicopático de beligerencia internacional. El tratadista norteamericano A. H. Feller, dice: "que con la historia de las reclamaciones, se podría hacer una historia sobre las relaciones exteriores de México".

Las causas de esas oleadas de resentimiento, fueron sin duda alguna las siguientes:

I.- La Diferencia del trato conferido a los extranjeros, durante los períodos pre-revolucionarios y post-revolucionarios.

II.- La dificultad para homolgar la turbulenta sucesión política de México con el cumplimiento de los tratados internacionales.

III.- Los gobiernos inestables dignos de poca confianza financiera desde el punto de vista internacional. La administración del señor Díaz, gozó de gran prestigio en ese aspecto, precisamen-

te por el trato privilegiado que se deba a las personas y patrimonio de los extranjeros.

IV.- El exiguo desenvolvimiento en la explotación de los recursos naturales e industriales del país y la inferioridad militar de México con relación a los Estados Unidos" (42).

Durante la presidencia de Don Venustiano Carranza, se promulgó un decreto, con fecha 10 de mayo de 1913, para la creación de una "Comisión Nacional de Reclamaciones". El Gobierno del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, se distinguió por su marcado y justificado antinorteamericanismo, como consecuencia de la actuación subversiva de las tendencias huertistas del anterior embajador de los Estados Unidos, Henry Lane Wilson, quien propició con todos los medios a su alcance, y por cierto ninguno de ellos enmarcados dentro de las facultades de gestión diplomática, que culminó con el asesinato del Presidente Francisco I. Madero.

La animadversión de Carranza hacia la política del Presidente Thomas Woodrow Wilson, retardó mucho tiempo, su conocimiento por parte del gobierno de la Casa Blanca. El 2 de junio de 1915, el señor Carranza declaró que su gobierno "indemnizaría a los extranjeros, por los daños y perjuicios que la Revolución les hubiera podido causar, los cuales serán determinados por el procedimiento especial, que se establecerá con posterioridad". El texto del decreto anterior, involucra indudablemente una argucia tendiente, a provocar la simpatía de los residentes norteamericanos, para un posterior reconocimiento de su gobierno. El 19 de octubre del mis

(42).- Feller, A. H. "The Mexican Commissions". Pág. 1.

mo año, los Estados Unidos le reconocieron como gobierno de facto de México.

En los años de 1916-1917, funcionó provisionalmente una Comisión Mexicano - Americano de Reclamaciones. La buena voluntad que propiciaba dicho tribunal de arbitraje, se vino por suelo, con la incursión violenta de Francisco Villa, al asaltar la ciudad de Columbus, del otro lado de la frontera. Por la misma época fueron asesinados por sus huestes, en Santa Isabel, diecisiete mineros -- norteamericanos. El Presidente Thomas Woodrow Wilson con anuencia del Congreso, el 17 de marzo, envió una expedición punitiva, para per seguir a Villa dentro del territorio nacional. Lo sucedido, provo có una tensión aún mayor entre los dos gobiernos, que habría de -- culminar con la completa hostilidad diplomática de los años posteriores. El 24 de noviembre de 1917, se expidió un decretó, para -- crear una "Comisión Nacional de Reclamaciones", que tuviera competencia para conocer de todas las reclamaciones concretas que se -- plantearan a su consideración, con respecto a las disposiciones mi neras y agrarias contenidas en el artículo 27 constitucional.

A pesar de que en México, se consideraba a Carranza como un moderado, en el aspecto de la propuesta reforma agraria, en los Es tados Undios se tenía la impresión de que el presidente de México era el "responsable" de las "nuevas ideas" sobre la propiedad, --- pues en el famoso decreto de 6 de enero de 1915, promulgado por su gobierno, se plasmó la doctrina de la función social de la propiedad a través de una justa y equitativa distribución de la riqueza.

La promulgación del decreto del 6 de enero de 1915, fue una

de las causas que provocaron mayor desacuerdo entre los inversionistas extranjeros. Los lineamientos principales del decreto fueron los siguientes: Se consideraban nulas I.- Las ventas de tierra y aguas hechas en contravención a la Ley del 25 de junio de 1856 (tierras de los pueblos). I.- Todas las concesiones o ventas hechas por el Gobierno Federal o sus autoridades desde el 10. de diciembre de 1876, por las ocupaciones ilegales de las tierras comunales. III.- Todos los procesos de demarcación y deslinde, desde esa misma fecha (las compañías deslindadoras poseían 72. 335, - 907 hectáreas). IV.- Además, los pueblos con tierras insuficientes tomarán por expropiación las tierras adyacentes. V.- Se establecerán comisiones nacionales y locales. Las personas que resultaran afectadas por este decreto, tendría un recurso judicial con prescripción al año. Se prometieron indemnizaciones durante ese año de plazo.

"Los ciudadanos norteamericanos, exigían a través del Departamento de Estado de Washington, que se les indemnizase en dinero, conforme, no al valor fiscal de sus propiedades, sino tomando como base el valor comercial en el momento de la expropiación" (43). Al respecto de las indemnizaciones surgieron algunas discrepancias entre los gobiernos de México y los Estados Unidos.

"Carranza anunciaba el 30 de agosto de 1919, que una ley especial iba a establecer la forma y condiciones de pago de las indemnizaciones decretadas; pero se obligó a cubrir inmediatamente - (de ser aprobado por el Ejecutivo) y en efectivo, aquellas que se

(43).- Dunn. "Diplomatic Protection of Americans in Mexico".
Pág. 179.

derivaran de muerte y lesiones.

En el régimen interno, podemos encontrar que nuestras constituciones, han establecido la facultad de la expropiación por causa de utilidad pública, sin desconocer el derecho a la indemnización correspondiente. En lo que han diferido es en el instante -- del cumplimiento, pues mientras la Constitución de 1857 lo preceptuaba "previamente" a la expropiación, el constituyente de 1916 hizo uso del participio activo "mediante" para señalar el instante -- del pago correspondiente. Con lo cual, lo que más se quiso lograr fué retardar el pago de la indemnización, pero no negarlo. Por -- otro lado Alvaro Obregón al negociar con los Estados Unidos heredaba de los regímenes anteriores esta situación de hecho: reiteradas promesas de pago que no se habían cumplido" (44).

Como examinaremos con posterioridad, al tratar sobre las -- juntas y los Convenios de Bucareli, los comisionados mexicanos sostuvieron siempre la tesis, en contra de los norteamericanos, que -- las expropiaciones verificadas sobre fondos de ciudadanos americanos, serían indemnizadas con bonos de una deuda especial, expedidos por el Gobierno Federal.

Durante esa primera época de la administración del general Alvaro Obregón, las cancillerías mexicanas y norteamericanas, sostuvieron una serie de correspondencias diplomáticas, tendientes a lograr una comprensión y reanudación de relaciones interestatales, a través de un proyecto de Tratado de Amistad y Comercio, propuesto por Washington.

(44).- González Ramírez M. "Los Llamados Tratados de Bucareli". Pág. 42.

Los Estados Unidos no impugnaban la reforma agraria en su fundamentación social y moral, sino sólo deseaban el que sus nacionales fueran debidamente indemnizados, por los derechos adquiridos que habían ingresado a su espera jurídica, bajo el auspicio de una ley anterior y acreditados por títulos formales legalmente expedidos por la administración pública mexicana.

"El Secretario de Estado Charles Evans Hughes, envió al ministro Pani, el 3 de agosto de 1922, un memorandum, en el cual se le advertía que las indemnizaciones, deberían ser hechas, valuando las propiedades con bases adecuadas y pagando con dinero o con bonos Federales o de Estado con valor fijo en el mercado.

Al respecto de esta cuestión de los pagos de las indemnizaciones, se suscitaron múltiples controversias a todo lo largo de las Conferencias de Bucareli, y posteriormente enconados debates entre los comisionados mexicanos y norteamericanos en la Comisión General de Reclamaciones.

Al principio los norteamericanos sostuvieron un criterio rígido e inflexible, aduciendo que los pagos deberían hacerse en dólares y previamente al momento de la expropiación es decir, se sujetaban más bien a la forma establecida en la Constitución en 1857. Poco tiempo después, ante los argumentos convincentes del Ministro Alberto J. Pani y del licenciado Aquiles Elorduy, entre otros, los norteamericanos fueron transformando su anterior postura, y se conformaron con aceptar las proposiciones consistentes en realizar los pagos de las indemnizaciones en un plazo que no excediese de diez años y pagando en bonos de Estado tomando como base el valor

catastral.

Durante las Conferencias de Bucareli se habló del justo precio de los bienes expropiados. La proposición inicial mexicana se señaló como base para fijarlo el valor catastral. Al fin se acordó que sería el precio justo el que se tendría que cubrir. La razón de este acuerdo se fundó en que la mayor parte de las propiedades norteamericanas habían sido objeto de mejorías... El Constituyente reconoció tal estado de cosas y de ahí que haya fijado el aumento del 10%. Además, para el exceso del valor por causa de mejoras estableció el juicio pericial, porque es visible su propósito de indemnizar por el justo precio a los propietarios afectados.

El total de las reclamaciones tuvieron dos causas fundamentales:

a) Los daños materiales causados por los disturbios revolucionarios de 1910-1920. No se hacía distinción, en si estos estragos habían sido ocasionados por las fuerzas federales, por las tropas revolucionarias o por demandas cometidos por turbas de bandidos.

b) Los daños y perjuicios patrimoniales, cuyo origen radica en la promulgación y aplicación del artículo 27 constitucional, dándose a éste, efectos expropiatorios y confiscatorios" (45).

Con el reconocimiento diplomático del gobierno del general Obregón, en octubre de 1920, por parte de la cancillería de Washington, se volvió a reanudar la cuestión controvertida de las

(45).- González Ramírez, Manuel. Ob. Cit. Pág. 186.

reclamaciones. El 12 de Julio de 1921, el gobierno de México envió telegramas a todas las naciones reclamantes (Estados Unidos, España, Italia, Francia, Alemania, Inglaterra, Bélgica, Suecia, Dinamarca, Austria, Cuba, Japón, y China), invitándolas a formar parte de la Comisión Mixta de Reclamaciones por disturbios revolucionarios. Esta invitación es muy importante en la historia de las reclamaciones, por haber sido la primera vez que México sometió a la consideración internacional las reclamaciones en su contra.

6.- RETROACTIVIDAD Y DERECHOS ADQUIRIDOS.

Es de gran importancia para el desarrollo del presente trabajo, el realizar un estudio somero de los conceptos jurídicos de derecho común, en materia de la retroactividad de las leyes y de derechos adquiridos, como consecuencia de que ambos conceptos jurídicos, fueron de los principales argumentos esgrimados por los convencionistas norteamericanos, en contra de la procedencia legal de la aplicación de las disposiciones mineras y agrícolas contenidas en la Constitución de 1917.

El origen de las discusiones sobre retroactividad se remonta, al reconocimiento condicional, propuesto por el Secretario de Estado Charles Evans Hughes, al gobierno de Alvaro Obregón, mediante la aceptación de un tratado, cuyo artículo primero estaba redactado así: "Los Estados Unidos Mexicanos declaran, que ni la Constitución que entró en vigor el 10. de mayo de 1917, ni el decreto del 6 de enero de 1915, al cual se refiere dicha Constitución (artículo 27) son retroactivos en su aplicación, así como ningún de-

creto del Ejecutivo u orden militar o administrativa, tiene o tendrá efecto legal alguno, en contra de los derechos de propiedad adquiridos por los ciudadanos norteamericanos, bajo el imperio de las leyes mexicanas anteriores a 1917 o sus interpretaciones jurídicas" (46).

Como es lógico suponer, el tratado manufacturado por los le^gistas norteamericanos, fué gallardamente desechado por el general Alvaro Obregón, pues su reconocimiento hubiera constituido el desconocimiento tácito de las más grandes de las innovaciones sociales de nuestra Carta Magna.

Los convencionistas norteamericanos alegaron, que las disposiciones del artículo 27, no deberfan ser aplicadas a los casos concretos, de situaciones jurídicas emanadas de conformidad con leyes anteriores: Al efecto según el principio de la no retroactividad de las leyes: "Cuando una Ley es puesta en vigor, ¿Cuál será su punto de partida? ¿Será su entrada en vigor material?, o al contrario, ¿es susceptible la ley de remontarse en el pasado y de aplicarse a relaciones de derecho o a situaciones jurídicas pre-existentes, es decir, nacidas bajo el imperio de la ley anterior?" (47).

"La doctrina clásica sobre la retroactividad, es aquella que diferencia, por una parte, los derechos adquiridos y por la otra, las expectativas. Es retroactiva la ley nueva que afecta los derechos adquiridos; pero no lo es la que se contenta con des-

(46).- Memorandum del 11 de mayo de 1921 y Cartas Privadas de Alvaro Obregón a la Embajada de Estados Unidos.

(47).- Bonnacase J. "Introducción al Estudio del Derecho" Pág. 201.

truir o modificar las simples expectativas. Sustentan otro criterio los tratadistas Baudri-Lancantinerie, en relación a las leyes que involucran un progreso social, y se expresan así: "Toda ley nueva, constituye a los ojos del poder del cual emana (Congreso -- Constituyente), un progreso sobre la legislación anterior. Para sus autores, reglamenta ciertas relaciones jurídicas mejor que la precedente. El interés social, exige pues para que la legislación más reciente produzca todos sus efectos bienhechores, que se aplique en el mayor número de casos posibles y, en consecuencia, también a las relaciones nacidas antes de su publicación.

Ha sido un principio tradicional en el antiguo derecho civil francés a partir de la promulgación del Código Napoleón, el -- que sustenta en forma lapidaria en su artículo segundo, "La Ley -- sólo dispone para el porvenir; no tiene efectos retroactivos".

"Si se revisan las obras de los modernos publicistas, se en -- contrará que la mayoría de los que tienen una educación legal, se -- inclinan a apoyar el principio de la no-retroactividad de las le -- yes. "La retroactividad, declara Benjamín Constant, es el desg -- rramiento del pacto social, es la anulación de las condiciones, en -- virtud de las cuales, la sociedad tiene el derecho de exigir la -- obediencia del individuo; porque le arrebatara las garantías que la -- ley le aseguraba a cambio de su obediencia, que es un sacrificio. La retroactividad quita a la ley su carácter; la ley que es retro -- activa no es una ley" (48).

En la Constitución Francesa de 1973, en la Declaración de -

(48).- González Roa, Fernando. "Las Cuestiones Fundamentales de actualidad en México". Pág. 92.

los Derechos del Hombre, se anunció, hablando del derecho criminal, que "el dar efectos retroactivos a una ley, sería un crimen".

A través de los años, se han elaborado muchísimas teorías - al respecto de esta controvertida materia jurídica de gran importancia, por el hecho de especular sobre el ámbito de validez temporal de las disposiciones de derecho.

Otra teoría de importancia en derecho común, es la elaborada por Bonnacase, en contra de la corriente clásica de los derechos adquiridos y de las expectativas de derechos. El jurista de la Universidad de Burdeos, hace una distinción entre situaciones jurídicas concretas y situaciones jurídicas abstractas, al decir: "El problema de la no retroactividad de las leyes pone en juego, a título de principio esencial, la noción de situación jurídica, es decir, la manera de ser de cada uno frente a una regla de derecho o a una institución jurídica determinada. Por la noción de situación jurídica abstracta entendemos la manera de ser eventual o teórica de cada uno, respecto de una ley determinada. En oposición a la situación jurídica abstracta, la situación concreta es la manera de ser de una persona determinada, derivada de un acto o un hecho jurídico, que ha hecho actuar en su provecho o en su contra, - las reglas de una institución jurídica, y el cual al mismo tiempo le ha conferido efectivamente las ventajas y las obligaciones inherentes al funcionamiento de esa institución" (49).

"El gobierno de México, convino en no dar efectos retroacti

(49).- Bonnacase, Julián. Ob. Cit. Pág. 209.

vos ni confiscatorios al artículo 27 constitucional; tales ofrecimientos fueron hechos durante la administración del General Obregón, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Confirmados judicialmente por la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al decir que las disposiciones del precepto aludido no deberían ser aplicadas en forma retroactiva".

(50)

El meollo de las Conferencias de Bucareli, verso específicamente sobre los debates entablados al respecto de estas cuestiones, con los comisionados norteamericanos, quienes argumentaron con base en el Derecho Internacional, el respeto de los derechos adquiridos por sus compatriotas, por los actos y hechos jurídicos acaecidos durante la vigencia de las legislaciones mineras de 1884, 1892 y 1909.

"En materia del petróleo hicieron hincapié en las disposiciones mineras expedidas en nuestro país en 1884, 1892 y 1909, establecían un régimen distinto al que organizaba el 27 constitucional. Por lo que a la cuestión agraria se refiere, dijeron que al amparo de la Constitución de 1857, de la Ley de Colonización de 1875, de la de 1883 que autorizó la existencia de las compañías deslindadoras, y de la de terrenos baldíos de 1894, sus connacionales habían obtenido derechos a las tierras que el artículo 27 de nuestra constitución parecía desconocer" (51).

(50).- Cinco Amparos que resolvieron a favor de compañías Norteamericanas, indicando que el artículo 27 constitucional no tenía efectos retroactivos.

(51).- González Ramírez, M. Ob. Cit. Pág. 178.

Si tenemos en cuenta, el fundamento ideológico-jurídico de la propiedad originaria de la Nación, que se lee en el párrafo primero del artículo 27 constitucional, y su derivación en favor de los particulares para constituir la propiedad privada, podremos argumentar, en atención al origen gótico-feudal del sistema dualista de propiedad: o originaria y útil o derivada, que en el régimen de función social preconizado por la Carta Magna de 1917, es posible jurídicamente la expropiación retroactiva por causa de utilidad pública.

"Según el principio del respecto de los derechos privados adquiridos, queda prohibida una confiscación de bienes privados extranjeros. En cambio es lícita expropiación de propiedades privadas extranjeras en interés público, porque en este caso la indemnización transforma la operación en un simple cambio del objeto patrimonial" (52).

Además, como dice Rodolfo Jhering, hay siempre aparejados - al derecho, o en un orden jerárquico superior, es decir dirigiendo su trayectoria, un conjunto de valores extrajurídicos: los valores de la vida, basados en la armonía teleológica del hombre. Dichos fines son poseídos por los conglomerados humanos, con la misma o mayor intensidad que las personas físicas. Cuando existe una contundente inadecuación entre esos fines u objetos de superación social y el orden legal positivo, es perfectamente equitativo y justo el tomar partido por la vida que involucra la tradición moral del pueblo.

(52).- Verdross Alfred. "Derecho Internacional Público" Pág. 299.

"Sobre el derecho está la vida, y cuando la situación es en realidad tal como aquí la presumimos, es decir, un estado de necesidad política, la disyuntiva entre el derecho y la vida se agotiza y la decisión entonces, no es dudosa; el poder sacrifica el Derecho y salva la vida". Todo Estado independiente tiene derecho de reglamentar sus asuntos interiores a su manera, es una de las características de la soberanía interna de cualquier entidad jurídica independiente.

"Es un principio establecido de Derecho Internacional, que cada Estado tiene el derecho de reglamentar las condiciones bajo las cuales la propiedad, dentro de su territorio, ya sea raíz o personal, puede ser poseída o transmitida.

"Si se admitiesen las tesis de derecho común, de la no retroactividad, y se les diese efecto en la aplicación de nuestra legislación agraria, se correría el inminente riesgo de deponer, como dice González Roa, ante un derecho del individuo, todo el derecho de un pueblo a progresar.

"A pesar de que el derecho individualista de los romanos ignoró la solidaridad económica de los hombres, Savigny llegó a la conclusión, de que cuando las leyes se fundan en propósitos morales, políticos o económicos, es decir, cuando afectan el jus publicum, son leyes de una naturaleza absoluta, y por lo mismo deben ser de carácter retroactivo" (53).

(53).- González Roa, Fernando. Ob. Cit. Pág. 93.

Sería un crimen, el establecer en normas fijas y rígidas, - en el tiempo y en el espacio, el porvenir y el destino de una sociedad, pues esto equivaldría, a modificar un cuerpo vivo que está en continuo movimiento y evolución vital.

Si los progresos sociales, que a través de la Reforma Agraria, vinieron a significar un adelanto en la historia social de México, esto fue debido, a la entereza y energía, no sólo de los legisladores que plasmaron en el articulado de la Constitución de -- 1917, los nuevos principios de la propiedad en función social, sino también y muy principalmente, a aquellos gobernantes y ejecutores, a quienes les fué encomendada la difícil tarea, de llevar a - la práctica, las doctrinas y las ideas del progreso social que involucra el texto mismo de nuestra Carta Magna.

7.- CONVENIOS DE BUCARELI.

A partir del año 1920, durante la presidencia provisional - del señor Adolfo de la Huerta, la actitud de la Casa Blanca Había cambiado, en el sentido de que ya no se hablaba de obligar a México por la fuerza de las armas a modificar su Constitución. Pero - naturalmente, la deuda extranjera que México había contraído, por las expropiaciones verificadas, seguía en pie. Además, expresamente, el Secretario de Estado en el gabinete del Presidente Harding, Mr. Charles Evans Hughes, seguía considerando el artículo 27 como confiscatorio, y claramente declaró que el Gobierno de Washington no accedería a otorgar el reconocimiento, en tanto no se elaborara un

trado previo.

El 7 de junio de 1921, el Secretario de Estado Hughes, presentó las siguientes consideraciones:

"El problema fundamental que se presenta al gobierno de los Estados Unidos, al considerar sus relaciones con México, es el de salvaguardar sus derechos de propiedad contra actos confiscatorios. México es libre de adoptar cualquier política que le plazca con -- respecto a sus tierras públicas, pero no es libre para destruir -- sin compensación los títulos válidos que fueron adquiridos por ciudadanos americanos bajo las leyes mexicanas. La cuestión del reconocimiento es condicional, pero no habrá dificultad para ello, si el gobierno de Obregón está dispuesto a negociar un tratado en debida forma y en términos en que se pueda negociar con él. El Gobierno que firme el tratado será reconocido. En resumen: cuando aparezca en México un gobierno dispuesto a cumplir sus primordiales obligaciones internacionales, se le dará el reconocimiento" -- (54).

El presidente de la Huerta, declinó la anterior proposición que le fué presentada por un enviado especial de los Estados Unidos; William King, al decir que si el gobierno de Washington, deseaba tener relaciones diplomáticas con el de México, estas deberían de ser incondicionales, como los tratos de los verdaderos amigos.

Posteriormente, ya durante el período presidencial del Gene

(54).- Gómez Robledo, Antonio. "Los Convenios de Bucareli ante el Derecho Internacional". México 1938. Pág. 76.

ral Obregón, se efectuaron unas pláticas entre el Ingeniero Ahberto J. Pani, Secretario de Relaciones Exteriores y el señor George T. Summerlin, Chargé d'affaires, encargado de negocios de los Estados Unidos, en las cuales éste propuso la celebración de conferencias entre delegados mexicanos y norteamericanos para ver la forma de satisfacer las exigencias del Secretario Hughes, como acto previo al reconocimiento.

En la misma época fué nombrado por el presidente Obregón, - el Secretario de Hacienda Adolfo de la Huerta, como comisionado -- con poderes generales amplísimos, para asistir a la asamblea que -- habría de verificarse en la ciudad de Nueva York, con una junta de banqueros y mineros del Tesoro Americano, para discutir los asuntos de la deuda exterior mexicana y los relativos a las indemnizaciones petroleras y agrarias. Estas conferencias con el Comité Internacional de Banqueros, recibieron el nombre genérico de "Convenio de la Huerta-Lemont".

Las susodichas conferencias, significaron un verdadero adelanto en las negociaciones mexicano-norteamericanas. "El Heraldo de México" del 25 de mayo comentó: "Todo indica que después de estas reuniones, la administración de Estados Unidos resolverá respecto al reconocimiento de México".

Sin embargo, no fue posible llegar a un arreglo satisfactorio entre las dos Cancillerías, y para ello fué menester el iniciar con fecha 14 de mayo de 1923, en la casa número 85 de las Calles de Bucareli, las conferencias de ese mismo nombre, que tuvieron por objeto primordial, la discusión de los principios de la legislación

agraria y minera, contenidos en el artículo 27 constitucional, y - la redacción de las bases bajo las cuales se verificarían las convenciones Especial y General de Reclamaciones, para el ajuste a un tribunal de arbitraje de todas las controversias suscitadas por -- los actos de ejecución provenientes de la aplicación de la nueva - legislación de 1917 además de los daños y perjuicios ocasionados - durante la Revolución, en el patrimonio y la integridad corporal - de los ciudadanos norteamericanos radicados en México.

Otro de los objetos de las conferencias de Bucareli, fué el de lograr mediante la ratificación de esos mismos tratados, el reconocimiento diplomático por parte de la Casa Blanca, de la Administración del general Alvaro Obregón, pues el gobierno de Washington, con motivo de los disturbios revolucionarios de los años anteriores y de la promulgación de la Constitución de 1917, poco a poco - se había distanciado de nuestro país.

El 24 de mayo de 1922, la Cancillería mexicana contestó a - una nota de la embajada norteamericana en los siguientes términos: ..."Establecido esto, permitidme declarar que en tal política (la del General Obregón) no hay ni el menor asomo o intento de confiscación. Esta falsedad la han inventado quienes sostienen que nuestra política de nacionalización se opondrá a campañas futuras de - explotación monopolizadora. Todos los derechos de propiedad privada adquiridos antes del 10. de mayo de 1917, fecha en que se promulgó la actual Constitución, serán respetados y protegidos. El - famoso artículo 27, una de cuyas cláusulas declara propiedad de la nación los mantos petrolíferos del subsuelo, no tendrá derecho retroactivo..."

"Hay que hacer notar por último, que las dotaciones y restituciones de ejidos, según lo expuesto antes, más que como manifestación de un agudo y avanzado bolchevismo, deberfan ser considerados como la tardía obediencia a una orden justiciera dictada por el Rey Felipe V en los albores del siglo XVIII" (55).

Memorandums similares al anteriormente transcrito, se inter cambiaron las cancillerías mexicanas y norteamericana, en los años anteriores al de 1923. Sin duda alguna el movimiento preponderante de dichas correspondencias diplomáticas, como afirma el ingeniero Pani, fueron los temores que abrigaban los norteamericanos, de que se aplicaran en forma retroactiva y confiscatoria las disposiciones relativas a la propiedad contenidas en el artículo 27 de -- nuestra Carta Magna. De igual forma se discutieron las cuestiones concernientes a las indemnizaciones provenientes de las expropiaciones agrarias.

Ha habido ciertas discrepancias históricas, sobre la procedencia y la verdadera utilidad de las conferencias de Bucareli. - Hay quienes afirman, que fueron altamente comprometedoras del prestigio y la soberanía interna de México, porque, la única finalidad que tuvieron fué la de conseguir, para el régimen obregonista, el reconocimiento diplomático oficial de los Estados Unidos, mediante una serie de concesiones afrentosas para la autodeterminación política y social de México.

Todos los argumentos que han sido esgrimidos, en contra de la convención de 1923, como es natural, han sido ardides elabora--

(55).- Pani Alberto J. "La Cuestión Internacional Mexicano-Americana" Pág. 145.

dos por los múltiples enemigos políticos del régimen del general Obregón. Pues no sólo Alvaro Obregón, había prometido no dar efectos retroactivos a las disposiciones del 27 constitucional, sino que Carranza. De la Huerta y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de sus ejecutorias, habían sostenido la tesis de la no retroactividad y de no dar efectos confiscatorios al mencionado precepto.

Las indemnizaciones provenientes de las expropiaciones que se verificasen directamente por la aplicación del artículo 27 se harían tomando en cuenta el valor comercial del fundo afectado, mediante valuación pericial judicial o administrativa.

"Las conferencias o negociaciones verbales tienen un valor extracontractual, pues representan el acuerdo a que llegaron ambas cancillerías sobre la interpretación de leyes mexicanas, que afectaban intereses norteamericanos. No existe ninguna prohibición en las disposiciones nacionales que impida el procedimiento que, por lo demás, es comúnmente observado en las relaciones internacionales" (56).

Las conferencias, como hemos afirmado con anterioridad, tuvieron lugar en la ciudad de México, del 14 de mayo al 15 de agosto de 1923, inclusive; los convencionistas mandatarios fueron, por parte de México, los señores Fernando González Roa y Ramón Rosas, y por parte de los Estados Unidos, Charles Beecher Warren y el señor Payne.

(56).- González Ramírez, Manuel. Ob. Cit. Pág. 189.

Las conferencias de Bucareli sirvieron para dar fin a la peligrosa tensión, que en 1923 existía, en las relaciones que de hecho cultivábamos con los Estados Unidos; para resolver decorosamente el estado de rebeldía en que prácticamente se encontraban las compañías petroleras respecto a nuestro gobierno; para aplicar sin tropiezos, sin discusiones y sin mortificantes procedimientos, las leyes revolucionarias de México,

Asimismo, se puntualizó entre los dos gobiernos, el principio de Derecho Internacional, de otorgar igual trato por lo que se refiere a derechos privados y en la esfera de obligaciones públicas de carácter patrimonial a nacionales y extranjeros. Los reclamantes extranjeros no podían hacer valer sus derechos patrimoniales desde una posición extraterritorial, porque esto hubiera sido el gozar de privilegios con respecto a los mexicanos. Además, las disposiciones constitucionales, contenidas en el Capítulo I, título primero de nuestra Carta Magna, que se refiere a las garantías individuales, son generales y abstractas, de aplicación para todos los individuos que tiene su residencia en los Estados Unidos Mexicanos, sin restricciones ni diferenciaciones.

"La posición jurídica de los reclamantes, dice el maestro Gómez Robledo, se veía comprometida, por el hecho de haber establecido su domicilio en la República. Igualdad del domicilio y del ciudadano en derechos patrimoniales, no es nuevo en Derecho Internacional, Según Grocio, "subditos Temporarius" significa la absoluta y obligatoria sumisión del extranjero a la soberanía territorial. Segun Calvo: "Los súbditos británicos y propietarios de --

bienes raíces en Francia, no tienen derecho a una protección especial en sus propiedades, ni a eximirse del pago de las contribuciones de guerra". En los Estados Unidos, Fish, Secretario de Estado, decía: "Es conforme a la Ley y al uso de las naciones, que quien establece su residencia en un país extranjero y sufre daños en su propiedad por actos de un tercer Estado beligerante, debe correr la suerte del país donde eligió residir; y no tiene otro recurso, si acaso, que contra el gobierno de ese mismo país" (57).

Una etapa interesante en las conferencias de Bucareli, fué la que correspondió a la preparación y redacción de las convenciones General y Especial de Reclamaciones, firmadas por los dos gobiernos, que sujetaron al arbitraje internacional, las "cuestiones pendientes" entre ambos países.

Dicha firma se hizo desprender del éxito de las conferencias y de la ratificación y reconocimiento por parte del gobierno de -- Washington. El 3 de septiembre de 1923, se reanudaron las relaciones diplomáticas entre ambas naciones, previo el reconocimiento -- del régimen del general Obregón.

(57).- Gómez Robledo, Antonio. "los Convenios de Bucareli ante el Derecho Internacional". México 1938. Pág. 76.

C A P I T U L O I I I

LAS RECLAMACIONES Y EL DERECHO INTERNACIONAL

- 1.- La discusión sobre las expropiaciones en Derecho Internacional.
- 2.- Naturaleza de las reclamaciones.
- 3.- La convención General de Reclamaciones.

1.- LA DISCUSION SOBRE LAS EXPROPIACIONES EN DERECHO INTERNACIONAL.

Del análisis de las reclamaciones formuladas por los capitalistas extranjeros, que resultaron afectados por la aplicación de las normas de la legislación agraria y minera, se puede deducir -- que la mayoría de ellas versaron sobre las indemnizaciones que estaba obligado a cubrir el gobierno federal de México, por concepto de compensación patrimonial, derivada de las expropiaciones por -- causa de utilidad pública sobre sus propiedades.

Consecuentemente, será necesario, hacer un estudio de los - argumentos doctrinales de derecho internacional, en favor y en contra de las expropiaciones realizadas por un Estado sobre la propiedad privada de los nacionales de otro Estado que tiene su domicilio en su territorio. Además de la procedencia meramente teórica, de la expropiación sobre bienes pertenecientes a extranjeros, es - necesario hacer un examen, de los procedimientos idóneos a que éstos pueden recurrir para la defensa de sus intereses. ¿Cuáles son los órganos jurisdiccionales competentes, para dirimir las controversias que se susciten? ¿Cuál debe ser el carácter jurídico de - las normas materiales en cuestiones de expropiación? ¿Qué incumbencia tiene el Estado, como persona jurídica colectiva de derecho público, a tornarse en defensor de los derechos patrimoniales de - sus nacionales domiciliados en otro Estado? El análisis jurídico

de las anteriores interrogantes se hará, en relación con los hechos circunstanciales y específicos de la experiencia histórica de México, durante los años posteriores a la Revolución.

Será menester establecer la diferencia absoluta que existe entre los vocablos expropiación y confiscación. Con la connotación jurídico gramatical de ambas palabras, se disipa en gran parte, la peligrosa confusión que se origina por el hecho de considerarlas sinónimas. La palabra expropiar, está compuesta con el prefijo latino "EX" que significa "fuera de" es decir, es una desposesión forzada, por una declaración competente de utilidad pública, mediante una justa indemnización, tomando como base el valor fiscal o el valor comercial de la propiedad, según la plusvalía o el demérito que haya sufrido. Por otra parte, la palabra confiscar, deriva del vocablo latino "CONFISCARE", de "CUM" y "FISCARE", y se refiere más bien al hecho de desposeer a una persona de su propiedad, sin ninguna compensación, cuando no tiene títulos legales que la acrediten, o cuando se ha hecho acreedora a ello por algún delito en contra del patrimonio del Estado, o en contra de la vida e integridad corporal de las personas. Antiguamente, se confiscaban los bienes de los reos condenados a muerte y pasaban al patrimonio real.

La expropiación por causa de utilidad pública, mediante una justa y equitativa indemnización, lejos de constituir un despojo, es una de las formas, con que el Estado, como entidad jurídica soberana, realiza la armonización de sus fines sociales y económicos. Decía el célebre Proudhome, que: "el principio de la expropiación

por causa de utilidad pública; desarrollado en todas sus consecuencias, conduce a una reorganización completa de la sociedad" (58).

Según el internacionalista austriaco Verdross, "los derechos patrimoniales de las personas privadas (nacionales o extranjeras) no pueden ser suprimidos sin indemnización (confiscación) (art. 46, apart. 2 RGT.) Queda expresamente prohibido el pillaje (art. 47 - RGT). Pero cabe una expropiación por causa de interés público, -- con indemnización adecuada, porque al estado ocupante corresponde la suprema dirección de la vida del país; por la misma razón puede intervenir también en otros derechos privados, por ejemplo, incautarse de periódicos y otros impresos, cuando estas medidas sean necesarias para el mantenimiento del orden público" (59).

El estado, como entidad jurídica soberana, tiene un poder supremo (*summa potestas*), para delinear y formar los fines económicos y sociales que se proponga. Esto se encuentra, como atribución exclusiva del estado, dentro de sus facultades de autodeterminación. Ahora bien, ese poder de mando y de ejecución supremos de que goza el estado, en uso de sus facultades de soberanía interna, debe estar específicamente reglamentado por disposición expresa -- del supremo orden jerárquico constitucional. Esas normas deben -- ser generales, abstractas e impersonales, emanadas, como hemos dicho con anterioridad, de un órgano competente en materia de elaboración de leyes (congreso constituyente, poder reformador de la --

(58).- Grand Dictionnaire Universel. P. Larousse. Pág. 1216.

(59).- Alfred, Verdross. "Derecho Internacional Público". Pág. 394.

constitución, cámaras legislativas, etc.)

Desde la Constitución Federal de 1824, en los albores de -- nuestra vida política independiente, existieron normas constitucio-
nales que consagraron a la propiedad privada, como un derecho in--
violable, con excepción de la ocupación de ésta por parte del esta-
do, por causa de utilidad común y mediante una justa indemnización.

La Constitución Política de 1917, a pesar de considerar a -
la propiedad privada como una derivación o transmisión de dominio,
otorgada por la nación en favor de los particulares, ha conservado
en forma preponderante el principio de que "Las expropiaciones só-
lo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemni-
zación" (60).

Hay que remarcar la distinta redacción de la misma idea, en
la constitución de 1857, que decía así: "La propiedad de las per-
sonas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de
utilidad pública y "previa" indemnización". Ese "previo" de la --
constitución de 57, significa que la indemnización debe verificar-
se antes de la expropiación. La constitución de 1917 suprimió la
circunstancia de tiempo para suprimirla por el flexible adjetivo -
"mediante".

A través de los tratados de la correspondencia diplomática
y de decisiones de los tribunales internacionales, se ha evidencia-
do en varias formas el reconocimiento de que la confiscación es --
violatoria de los principios del derecho internacional.

(60).- Párrafo Segundo del Artículo 27 de la Constitución de 1917.

"La tierra y otras propiedades pueden, por supuesto, ser -- desposeídas por la autoridad pública en ejercicio de su derecho de expropiación. Es posible que las leyes relativas a la expropiación -- sean de un carácter tan extraño que su aplicación a la propiedad -- de los extranjeros pueda ser objetada.

Un gobierno no puede justificablemente insistir en que el -- concepto de utilidad pública de las leyes de otro estado tenga la misma significación que en sus propias leyes. Pero así puede in-- sistir que la desposesión sin compensación o con una inadecuada -- compensación, es una forma de confiscación violatoria de la Ley de las naciones.

"En relación con el tema de los derechos propios de los ex-- tanjeros afectados por la leyes domésticas relativas a expropia-- ción, se ha discutido muy frecuentemente que no debe haber ninguna desigualdad entre nacionales y extranjeros, es decir, que estos no deben gozar de derechos conferidos a aquéllos.

"La confiscación de la propiedad no puede justificarse al -- invocar, que la ley local excluye esa acción con respecto a la pro propiedad de los nacionales, por la ausencia en la ley consuetudinaria o en la constitución escrita, de la obligación de indemnizar por -- parte del estado por concepto de expropiación" (61).

En lo concerniente a la declaración fundamental de los dere chos del hombre, contenido en el capítulo I de nuestra Carta Magna, todos los individuos que habitan en el territorio nacional son con

(61).- F. K. Nielsen."Internacional Law To Reclamations." Págs. 10 y 39.

siderados iguales, sin distinción alguna por lo que respecta a nacionalidad. Por ende, la libertad de propiedad, consignada por el artículo 27, tuvo que revestir la forma de una disposición legal - de carácter general amplísima, para abarcar todas las personas individuales y colectivas domiciliadas en el territorio nacional.

Como consecuencia de la generalidad de nuestra legislación agraria, no es posible argumentar la desigualdad de trato entre na cionales y extranjeros, sino por el contrario, las expropiaciones derivadas de su aplicación, se efectuaron sobre todos aquellos individuos cuya situación jurídica patrimonial, se consideró de ---- acuerdo con los supuestos normativos enunciados por la ley, como - adversa a la armonización de los intereses colectivos.

"Al Derecho Internacional, no le concierne, generalmente ha blando, el trato acordado por un estado a sus sujetos. Es, además, una cuestión fuera del Derecho Internacional, lo que un estado ha ga con su propiedad. No hay duda de que un estado tiene la obliga ción de proteger a sus propios nacionales en el extranjero. Supon gamos que el estado a promulgado una ley en que prevee que todos - los niños de pelo rojo deberfan ser puesto en una cámara de gas le tal, cuando alcanzaran determinada edad. En este caso, el estado B, no podría protestar en contra de la aplicación de esa Ley a sus nacionales, por que es igual e imparcialmente aplicada a los nacio nales del estado A" (62).

Serfa en contra de la soberanía interna de los estados, el que una nación extranjera, se inmiscuyera en los asuntos interio--

(62).- Fachiri, P. Alexander. The Expropriation I. L. The British Year Book Of International Law. 1929.

res de otra, y controrariara sus disposiciones legales en vigor -- con el exclusivo objeto de crear un sistema de privilegios para -- sus nacionales.

En un caso extremo, en que los subditos de un estado, se en cuentren en grave peligro de perder sus vidas, o de ser desposef-- dos de sus propiedades en territorio extranjero, por medidas con-- fiscatorias de carácter particular, entonces, el Derecho Interna-- cional, faculta al estado de su origen, para tomar medidas protec-- toras, sugerir transacciones y comprometerse en arbitrios litigiosos en defensa de los intereses de sus nacionales.

Pero, cuando un estado, en uso de sus facultades constitu-- cionales, de carácter general y abstracto, realiza actos ejecuti-- vos que limitan, restringen o aniquilan la propiedad particular, - por causa de utilidad común y mediante una justa compensación pa-- trimonial, no está conculcando ningún derecho universal e inalinea ble de la persona humana.

"El estado, como complejo de servicios públicos, frecuente-- mente se entrelaza con la propiedad privada de los particulares di cho entrelazamiento es una consecuencia del funcionamiento normal de los servicios públicos. En algunos casos el estado está llama-- do a asumir la posesión de cierta propiedad privada, sea mueble o inmueble, con el exclusivo objeto de ponerla a la disposición de - los servicios públicos o del público en general".

Al respecto de las reclamaciones internacionales que podrfan surgir en contra de ciertas medidas de carácter impositivo del es-

tado, M. Dupuit, que describe el sistema impositivo contemporáneo, como un sistema de robo temperado por el fraude, no parece dudar de su legalidad. "Es, en efecto, comunmente aceptado que una reclamación de impuestos que afecta a nacionales y extranjeros indiscriminatoriamente" (63).

La expropiación, que es aplicada por todos los sistemas nacionales de derecho, es de dos clases, individual, la persona y la propiedad afectada por la medida de desposesión están expresamente mencionadas, en cambio en los casos de expropiación general, sólo se hace referencia a la propiedad.

Ahora bien, la dinámica jurídica material, que involucra el acto expropiatorio, deberá seguir un proceso formal predeterminado y específico, tendiente a otorgar al sujeto pasivo de la relación, los idóneos medios de defensa administrativos y jurisdiccionales.

En el caso de las reclamaciones norteamericanas a que dieron lugar las expropiaciones agrarias posteriores al 6 de enero de 1915, es notorio que se ejerció una franca coacción internacional, principalmente por los Estados Unidos, para lograr el que se sometiesen todas y cada una de ellas a la decisión de un tribunal de arbitraje, compuesto, como se examinará posteriormente, de representantes de ambas naciones. Le llamamos coacción internacional, por el hecho, de que el reconocimiento de los gobiernos de México, y su prestigio económico dependían de dichos compromisos arbitrales.

La expropiación por causa de utilidad pública, es una de --

(63).- Friedman, S. Expropriation in International Law. Pág. 1 y 6.

las formas jurídico-coactivas de que dispone el estado, para la administración de su patrimonio público. Si el estado no pudiera disponer de privilegios en sus relaciones con los particulares, relaciones de supra subordinación, entonces, se encontraría inhibido para lograr el cumplimiento de sus funciones de derecho público. Al Derecho Internacional solamente le incumbe, la protección de los súbditos extranjeros, que resultaran afectados en su patrimonio, por la aplicación restringida y particular con animus doli, de una legislación especial cuyos efectos fueran confiscatorios.

Después de haber realizado un estudio de las expropiaciones en Derecho Internacional, creemos oportunamente hacer mención de la forma, que la doctrina del derecho público ha dado en llamar "nacionalización". Dicho vocablo no designa otra cosa que la misma expropiación por causa de utilidad pública, pero verificada sobre una unidad patrimonial de explotación de algún recurso natural o de algún servicio público en manos de extranjeros.

La relación jurídica de la nacionalización es entre estado, entidad jurídica soberana y empresa extranjera particular que realiza la explotación y administración de esos recursos naturales o de ese servicio público: empresas petroleras, compañías de teléfonos, de transporte, etc.

La nacionalización supone un elemento sine quanon para su procedencia y viabilidad, ese elemento es la necesidad más o menos imperiosa que el estado tenga, de llevar a cabo directamente la explotación de esa industria, con la finalidad del mejoramiento comunal a través del más adecuado servicio y de la supresión de los --

factores utilitarios extranjeros que sólo buscan el afán de lucro a través de sus propios intereses.

En la nacionalización, entra en juego el justo imperio del estado a través de una relación coactiva de supra a subordinación con una persona jurídica colectiva domiciliada en su territorio.

Al respecto, nos dice Foighel, que se ha definido el término nacionalización como la adquisición pública de la propiedad en beneficio del bien común, lo cual difiere de las formas tradicionales de expropiación en el motivo, propósito, extensión, sujeto y forma.

La Pradelle define a la nacionalización como "la operación de alta política, por medio de la cual, un estado reformando en todo o en parte su estructura económica, quita a las personas privadas, para ponerlas a disposición de la nación, las empresas industriales o agrícolas de cierta importancia, haciéndolas pasar del sector privado al sector público".

De la lectura de la definición anteriormente transcrita, se puede deducir que el concepto de nacionalización, involucra el acto expropiatorio por parte del estado, como entidad soberana, sobre fundos agrícolas por su extensión o importancia se puedan considerar como de fundamental vitalidad para la economía de su territorio.

A su vez Rondón dice que: "La nacionalización es la medida legislativa de carácter político, por la cual, un estado reformando la estructura de su economía, quita a las personas privadas y con-

ffa a los organismos públicos, el goce y la administración de las empresas industriales o agrícolas de naturaleza determinada.

Podemos considerar que en gran parte, las expropiaciones -- agrícolas y petroleras llevadas a cabo en México, sobre los intereses norteamericanos, españoles, ingleses, etc. tuvieron más bien -- las características de nacionalización, porque en medio de todas -- esas medidas expropiatorias, yace un interés de carácter eminentemente público encaminado a lograr la mejor distribución de los recursos naturales detentados por extranjeros.

"Parecería imposible resolver el problema de significado de una sola fórmula. La solución variará según que la expropiación -- en cuestión sea individual o general, o esté conectada a la modificación de ciertos sectores de la economía nacional.

"Lo que era arbitrario hace cincuenta años no lo es necesariamente ahora. En cualquier caso, una interferencia con los derechos privados no debe ser considerada arbitraria por el solo hecho de que los más sabios y competentes críticos lo afirman como tal.

"El Derecho Internacional cuyo propósito es coordinar la actividad interestatal, y no impedir el progreso social concebido -- por los estados, no puede prescindir su reconocimiento hacia el -- presente desenvolvimiento de las formas sociales, imponiendo una -- obligación de pagar compensaciones frecuentemente fuera de toda -- proporción para las posibilidades financieras de los estados.

"Los estados, cuando se empeñan en reformas de orden económico o social, niegan la existencia de una obligación para indemnizar

zar. Lo cual afirma México al decir "que no hay en derecho internacional ninguna regla universalmente aceptada en teoría o llevada a la práctica que haga obligatorio el pago de una compensación inmediata ni aún diferida por las expropiaciones de carácter general e impersonal" (64).

2.- NATURALEZA DE LAS RECLAMACIONES.

Una vez examinada la naturaleza legal y la procedencia de las expropiaciones por causa de utilidad pública, pasemos ahora a estudiar el origen y la fundamentación teórica de las reclamaciones de los extranjeros en el campo del Derecho Internacional.

Cualquier reclamación, sea cual fuere su origen y procedencia, parte siempre de un estado de controversia. O sea que existe una relación de causa a efecto entre ese estado de controversia o elemento disociante y su resultante la reclamación, que tiene como finalidad obtener una solución viable. Ese estado de controversia que representa la causa de la reclamación, tiene su origen en una lesión. Las lesiones son daños provocados por agentes externos físicos o inmateriales representados por un hecho o una conducta generadores, en el mundo del Derecho de relaciones jurídicas entre persona y objeto o simplemente entre personas. Ahora bien, cuando la esfera jurídica de los derechos patrimoniales de un súbdito extranjero, resulta afectada por un acto lesivo de sus intereses y considerando como contrario a las disposiciones del derecho inter-

(64).- Friedman, S. Ob. Cit. Pág. 204.

nacional y proveniente de una ejecución imputable al estado de su residencia, entonces estará facultado, después de haber agotado -- los medios de defensa legales de derecho interno, para recurrir en demanda de la protección diplomática, de su estado de origen, quien con toda autoridad, como sujeto de relaciones jurídicas internacionales, podrá interponer la respectiva reclamación.

Al respecto de la viabilidad de las reclamaciones internacionales, la Corte Internacional de justicia ha expresado: "Es un principio elemental de derechos internacional que un estado esta facultado para proteger a sus súbditos, cuando sus intereses han sido dañados por otro estado con actos contrarios al derecho internacional, y no les ha sido posible obtener satisfacción a través de los procedimientos ordinarios. Entonces existe para su estado de origen, la facultad para actuar por mediación diplomática a través de procedimientos jurisdiccionales y arbitrales" (65).

Para que un estado incurra en sus relaciones con otros estados, en responsabilidad, que entrañe un deber de reparación es necesario: a) una violación de las normas del derecho internacional, realizada mediante b) un acto o una serie de actos imputables al mismo estado.

"No puede existir una responsabilidad internacional para un estado, sino cuando los hechos que han causado un daño a individuos extranjeros se han realizado con violación de las normas del derecho internacional. Ahora bien, en virtud de estas normas, cada estado puede pretender de los demás que sus ciudadanos, cuando se en

(65).- Feller, A. H. "The Mexican Claims Commissions" The MacMillan Co. New York, 1935.

cuentren en territorio extranjero, sean tutelados en sus derechos y reciban un trato determinado en virtud de los numerosos tratados que los estados han estipulado y estipulan para regular recíprocamente la condición de sus ciudadanos en el extranjero e independientemente de un tratado, de conformidad a las costumbres internacionales que tengan realmente tal carácter.

"Sin embargo, sabemos que para que un estado sea internacionalmente responsable, no basta el hecho de violación de una norma del derecho internacional, sino que precisa además que esta violación le sea imputable. Ahora bien, ¿Cuándo existirá tal imputabilidad por el hecho de que sobre el territorio de un estado hayan sido víctimas de daños injustos individuos extranjeros? En lo que respecta a daños sufridos por extranjeros durante insurrecciones o guerras civiles, el estado no puede ser considerado internacionalmente responsable, cuando tales actos hayan sido la consecuencia de actos que el estado ha debido realizar por la absoluta necesidad de proveer a su propia conservación.

"Sin embargo, es cosa frecuente que los estados en cuyo territorio los particulares extranjeros han sufrido daños durante su blevaciones o guerras civiles, les conceden una indemnización, ya como consecuencia de presiones diplomáticas, ya espontáneamente, pe ro declarando que lo hacen por acto de liberalidad y no en ejecución de un deber" (66).

Como hemos podido percatarnos por la lectura de la doctrina

(66).- Diena, Julio. "Derecho Internacional Público" Traducido al español por J. M. Trias de Bes. Barcelona 1946.

anteriormente expuesta, sólo puede haber reclamaciones de estado a estado, por actos imputables y de los cuales derive una responsabilidad manifiesta por haber ejecutado alguna relación lesiva de las normas de derecho internacional.

Al respecto de los anteriormente tratado, dice el internacionalista Verdross: "que una violación del Derecho Internacional generadora de una responsabilidad del estado puede consistir en -- una acción o en una omisión. En el primer caso se trata de infracción de una prohibición jurídico internacional; en el segundo del no cumplimiento de un imperativo jurídico-internacional. En cambio el mero hecho de producir un daño no da lugar a responsabilidad jurídico-internacional: está solo se dá cuando el daño resulta de una infracción del Derecho Internacional" (67).

Por lo tanto, cualquiera omisión dolosa imputable a un estado soberano puede tipificar alguna infracción a los ordenamientos, tratados y costumbres internacionales, y por ende, arrastrar consi go determinadas consecuencias jurídicas.

Dichas consecuencias de derecho, traducidas en obligaciones y facultades, cuando lesionan los intereses de los demás sujetos -- del derecho Internacional, ya sea en ellos mismos, ya en la persona de sus súbditos, dan lugar a controversias de orden internacional. Ahora bien, como los estados tienen la obligación de proteger a sus nacionales domiciliados en el extranjero, surge entonces la reclamación como forma jurídica de amonestación y como antecedente

(67).- Verdross, Alfred. "Derecho Internacional Público". Trad. Española de A. Truyot. Aguilar, Madrid. 1955.

del proceso internacional ante un típico tribunal de arbitraje.

Los sujetos jurídicos del derecho de gentes, deberán en todo momento, buscar una solución adecuada a sus conflictos de intereses, sometiendo sus reclamaciones amistosas de conformidad con la cortesía internacional.

Con relación al arreglo de los conflictos suscitados entre los estados soberanos, el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, dice lo siguiente: "I.- Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la meditación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección" (68).

3.- LA CONVENCION GENERAL DE RECLAMACIONES.

La última sesión de las Conferencias de Bucareli, la correspondiente al 15 de agosto de 1923, sirvió para ratificar lo acordado en otras sesiones: que las convenciones de reclamaciones se concluirían en caso de ser reconocido el Gobierno, y que el reconocimiento dependía de la firma de los tratados de Bucareli.

Aunque ya con anterioridad, se había sentido la necesidad de someter a un tribunal internacional, la cuestión de las reclamacio-

(68).- Carta de las Naciones Unidas. Pág. 16.

nes agrarias, no fue sino hasta las conferencias de 1923, cuando se crearon formalmente los tratados previos para la celebración de las convenciones General y Especial de Reclamaciones. El objeto de ambas sería el dirimir las controversias suscitadas en torno a las indemnizaciones, a que dieron lugar, por una parte, los daños y perjuicios ocasionados en el patrimonio de los extranjeros durante la revolución de 1910-1920 (Convención Especial), y por la otra, las expropiaciones verificadas con motivo de la aplicación y ejecución de las disposiciones agrarias del artículo 27 constitucional (Convención General).

En forma similar fueron suscritas las convenciones de reclamaciones con Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, etc., para la creación de los tribunales arbitrales que estarían avocados específicamente para conocer en única instancia todas las reclamaciones que los países signatarios le sometieran. Cada una de esas evocaciones, tendría competencia para conocer un juicio arbitral, de todas las reclamaciones presentadas, no sólo por los nacionales de esos países en contra de México, sino también, de las presentadas por los mexicanos en contra de esos estados.

La convención General de Reclamaciones, tuvo un precedente histórico en la Convención de 1868, celebrada durante la administración de Juárez, para el arreglo de las reclamaciones entre México y los Estados Unidos. "El problema en discusión durante esa época, fue el de las capturas, defenciones y subastas de embarcaciones realizadas por autoridades mexicanas, en perjuicio de ciudadanos e intereses norteamericanos" (69). En esa convención, se tuvo

(69).- González Ramírez, Manuel. "Los llamados de Bucareli". Pág. 37.

ron en cuenta también, las reclamaciones presentadas por los mexicanos en contra del gobierno de los Estados Unidos. Las pagas de las indemnizaciones decretadas para los reclamantes de ambas naciones, se harían mediante compensación del monto total de los créditos que arrojasen los laudos arbitrales al final de la Convención. Hechas esas deducciones, el remanente, a cargo de la nación que resultara deudora, se haría en efectivo hasta \$ 300,000.00 en la ciudad de Washington o en México, según el caso, y lo sobrante se debería pagar en abonos anuales que no excedieran de \$ 300,000.00 pesos oro, o su equivalente hasta la total solución de la diferencia.

Como se puede comprobar de la lectura de las Provisiones Jurisdiccionales de la Convención General de Reclamaciones, que aparecen en nuestro trabajo, los gobiernos de México y los Estados Unidos, crearon de común acuerdo y con sus propios medios, un clásico tribunal de arbitraje, al que se otorgaron facultades de decisión, para la resolución de los conflictos provocados, por la aplicación de sus respectivas leyes de orden público. (art. I de las Provisiones).

El desarrollo de la Convención General de Reclamaciones, es un ejemplo muy preciso, de la revisión que en un momento dado, un Estado puede hacer de su derecho interno en relación a los postulados generales de la comunidad internacional. No se creó un órgano judicial ex-profeso, para suplir deficiencias orgánicas del fuero interno de la administración mexicana, sino más bien, dicho cuerpo colegiado, tuvo su origen en un conflicto de intereses intersubjetivos contrapuestos entre dos entidades jurídicas soberanas.

México y los Estados Unidos tenían un concepto diferente de la propiedad privada. Fue un choque entre la escuela clásica del derecho romano, utilitaria, individualista y absoluta y la corriente medieval que consideraba a la propiedad, como una concesión otorgada por el titular de la soberanía y siempre en función de la comunidad.

El hecho de que se hayan sometido a un tribunal de arbitraje, las reclamaciones agrarias de los ciudadanos norteamericanos, lejos de considerarse como una limitación de la soberanía interna de México, denota un alto espíritu de justicia y de comprensión.

Pues no todos los estados soberanos, y menos aún aquellos que han fincado su autarquía en la fuerza y la violencia, estarían dispuestos, como México en 1923; en someter a la consideración internacional, los principios fundamentales de su derecho interno y los actos ejecutivos de sus poderes estatales.

Como podremos examinar detenidamente el próximo capítulo, el arreglo final de las reclamaciones, se verifican con base estricta en las decisiones arbitrales de la Convención.

Fue necesario prorrogar en varias ocasiones el funcionamiento de la Convención, para dar cabida a la gran cantidad de reclamaciones que fueron presentadas oficial y extraoficialmente, con motivo de la lesión de los intereses y las inversiones norteamericanas.

La primera junta de la comisión fue el 30 de agosto de 1924 y su duración fue limitada hasta el 30 de agosto de 1927. Al lle-

gar esa fecha, se tomó la decisión de prorrogarla hasta el 30 de agosto de 1929, nuevamente, en esa fecha se solicitó otra prorroga para su extensión hasta el año de 1931. El Presidente Hoover en su mensaje al Congreso de los Estados Unidos, el 10 de diciembre de 1931 dijo que el Embajador Morrow estaba llevando a cabo negociaciones para la reanudación de las Convenciones de Reclamaciones.

"Las bases de las dificultades diplomáticas con los Estados Unidos, al morir Carranza y sucederle Obregón el 1920, eran la --- cuestión de los derechos de los particulares norteamericanos frente a nuestra Constitución y el reconocimiento del régimen Obregonista por aquel país, Obregón se encontraba apremiado por las circunstancias. Le urgía que su gobierno fuera reconocido por el vecino país, por la inminencia de la rebelión que se sabía estallaría próximamente, ya que precisaba armas y pertrechos para apagarla." (70).

"Por su parte, el gobierno de Harding pensaba que este reconocimiento proporcionaba la ansiada ocasión de realizar un tratado por el cual se protegieran definitivamente, contra cualquier peligro de expropiación, los derechos de propiedad de sus nacionales. o sea, una oportunidad espléndida para usar el reconocimiento como arma para obtener ventajas indebidas, situación que condujo, años más tarde a la reacción conocida como doctrina Estrada del reconocimiento de gobiernos" (71).

(70).- Dunn Frederick, Sherwood. "The Diplomatic Protection of - Americans in México". Columbia University Press. New York, 1933. Pág. 403.

(71).- Sepúlveda, Cesar. "Las Relaciones Diplomáticas entre México y los Estados Unidos en el Siglo XX". Pág. 28.

La misma coacción diplomática e internacional, fue ejercida por otras naciones como Alemania, Francia Inglaterra, España, Italia y Bélgica, que se consideraban afectadas a través de sus nacionales residentes en México, por los actos expropiatorios verificados por los regímenes revolucionarios mexicanos, a partir del famoso decreto de 6 de enero de 1915.

Las Comisiones de reclamaciones celebradas con los países europeos, como veremos a continuación, tuvieron los mismos fundamentos formales que las celebradas con Estados Unidos.

El primer impulso de Obregón para asegurar su reconocimiento por parte de Francia, se verificó en agosto de 1920. El Gobierno francés pedía que se sujetasen sus reclamaciones a una Convención de arbitraje para examen y decisión. El 12 de julio de 1921, la cancillería mexicana envió un telegrama-circular al Departamento de Relaciones Exteriores de Francia, el cual se refería concretamente al decreto del señor Carranza de 24 de noviembre de 1917.

El 19 de mayo de 1923 se reanudaron las negociaciones, cuando el Ministro Pani remitió al Embajador francés en México el proyecto para la Convención Franco-Mexicana de Reclamaciones. Esencialmente, dicha convención estaría formada de la misma manera que la existente con los Estados Unidos.

El 14 de julio de 1921, el Gobierno de México extendió una invitación al de Alemania para que sometiera sus reclamaciones a una Convención. La Legación alemana en México recibió un proyecto de convención del Secretario de Relaciones Exteriores el 7

de febrero de 1925.

La convención de Reclamaciones Hispano-Mexicana fue firmada en México el 25 de noviembre de 1926 y ratificada por México el 15 de enero de 1927.

México e Inglaterra iniciaron sus negociaciones a través de un ministro del Gobierno de De la Huerta que fue enviado a Londres con objeto de tratar la cuestión del reconocimiento diplomático. - Se le informó que el Gobierno de la Gran Bretaña, no podría ninguna condición para el reconocimiento y no exigiría el pago de las reclamaciones, sino hasta después de haber sido sometidas a un tribunal de arbitraje. Sin embargo, se debería esperar hasta la nueva elección de Presidente. Pasaron seis años antes del reconocimiento del Gobierno de Obregón. El 4 de mayo de 1922, el Gobierno mexicano envió dos proyectos de convención al Departamento de Relaciones Exteriores de Inglaterra. Entre las principales categorías de reclamaciones, estuvieron aquellas provenientes de las expropiaciones agrarias y de algunos activos de las compañías de capital británico establecidas en México. La controversia de las reclamaciones se empeoró cuando las autoridades mexicanas, expropiaron -- por causa de utilidad pública una parte del patrimonio de una súbdita inglesa llamada Evans. En defensa de los intereses de esa señora intervino un empleado de la Embajada inglesa, Cumins, quien -- por su actitud un tanto intransigente fue expulsado del país, provocándose de esta guisa el quebranto de las relaciones diplomáticas entre los dos Gobiernos el 20 de junio de 1924. El 2 de septiembre de 1925, después de más de un año de suspensión de relaciones, se anunció oficialmente la celebración de un convenio para la

creación de un tribunal de arbitraje, para someter a decisión las reclamaciones entre los dos países.

"Italia y Bélgica celebraron sendos tratados con México en los años de 1927 y 1928 respectivamente con el mismo objeto de --- crear una Convención de arbitraje" (72).

Como tendremos oportunidad de examinar en el próximo capítulo, la Convención General de Reclamaciones se prolongó como tal -- hasta 1931. Posteriormente, y sobre todo a partir de los Protocolos de 1932 y 1934, solo hubo un género de discusiones informales que tuvieron por objeto el llegar a un arreglo práctico y eficaz -- en la cuestión de los pagos provenientes de las expropiaciones --- agrarias.

"La Comisión General de Reclamaciones laboró 13 años para -- decidir el 5.2% de los casos que debió haber fallado y la Comisión Agraria más de dos años sin haber concluido su misión. Ante la Co misión de Reclamaciones Agrarias se registraron formalmente casos por valor de \$ 56,728,598.00 a causa de la afectación de 1,936,729 - hectáreas. El Departamento Agrario llegó a la determinación de un promedio general del valor unitario de hectáreas afectadas a razón de 31.22 pesos, lo que dió para la superficie de las tierras recla madas un valor total de 60,464,679.38 o sean dólares 12,500,000.00 aproximadamente" (73).

(72).- Feller Ob. Cit. Pág. 24 y 25.

(73).- Enriquez Jr. Ernesto. "Problemas Internacionales" Pág. 35.

C A P I T U L O I V

EL ARREGLO FINAL DE LAS RECLAMACIONES.

1.- Procedencia Constitucional de las Reclamaciones.

2.- Clases de Reclamaciones Presentadas.

3.- Resultados de las Reclamaciones.

a) En la Esfera jurídica.

b) En el Ambito Económico.

c) En el Aspecto Político.

1.- PROCEDENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS RECLAMACIONES.

Anteriormente, hemos tenido la oportunidad de realizar un estudio sobre la formación y funcionamiento de las Convenciones General y Especial de Reclamaciones de 1923. El objeto del presente capítulo será el hacer un bosquejo analítico de la solución del controvertido problema de las Reclamaciones que, sea cual fuere la forma procesal de su dictaminación, pusieron fin a todas y cada una de las reclamaciones que fueron sometidas.

Ahora bien, para sostener la validez jurídica de las decisiones jurisdiccionales de las Comisiones de Reclamaciones, ante el Derecho Público de ambos países signatarios, será necesario hacer un examen de la técnica constitutiva de las Convenciones y de sus respectivas ratificaciones ante los poderes legislativos de las dos naciones.

Como dejamos establecido en el capítulo precedente, las Convenciones de Reclamaciones tuvieron su origen en las Conferencias de Bucareli, habiendo sido firmadas respectivamente en las ciudades de Washington y México los días 8 y 10 de septiembre de 1923.

De conformidad con lo estipulado por la fracción I del artículo 76 de nuestra Carta Magna que dice: Son facultades exclusivas del Senado: "Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras".

Por ese motivo, en la sesión del 27 de diciembre de 1923 fue aprobada la Convención Especial y en la del 1 de febrero de 1924 tocó su turno a la Convención General. Además para cumplir con lo expresado por la fracción X del artículo 89 constitucional: "Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal". En base a ello el Presidente de la República promulgó dichos pactos, los cuales fueron publicados en el Diario Oficial los días 26 de febrero de 1924 y 2 de abril del mismo año, respectivamente (74).

Como consecuencia del procedimiento constitutivo de ambas Convenciones ajustado a las disposiciones de la Constitución de 1917, que rigen la materia de tratados diplomáticos, tomaron la calidad de Ley Suprema en toda la Unión de conformidad con el artículo 133 de la constitución que a la letra dice: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma 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 puede haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

De lo anterior se puede deducir que las decisiones arbitrarias pronunciadas por las Convenciones de Reclamaciones, durante los años de su funcionamiento, fueron perfectamente válidas y tenidas en autoridad de cosa juzgada por parte de ambas Cancillerías.

Este aspecto de las reclamaciones diplomáticas sometidas a -

la jurisdicción de las Comisiones de Reclamaciones, pone de manifiesto la supeditación, que en un momento dado, un estado puede hacer de todo su orden legal interno ante los postulados y disposiciones de la Ley de las naciones. Viene a ser una jerarquización de los ordenamientos legales de derecho interno y de derecho internacional. El artículo 133 de nuestra Carta Magna estipula en forma muy concreta que la ley suprema de toda la unión, serán la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados que se celebren de acuerdo con la misma.

No hay que olvidar que el derecho internacional si bien regula únicamente relaciones entre sujetos de tal derecho, tienen necesidad de partir de ciertos supuestos, que no pueden ser determinados sino sobre la base del derecho interno. Por otra parte, este último derecho se refiere frecuentemente a las normas del derecho internacional al regular ciertas relaciones.

Así el artículo 4 de la constitución alemana de Weimar de 11 de agosto de 1919, ya declaraba: "las reglas generalmente reconocidas del derecho del imperio".

Conviene notar además que el derecho interno está subordinado al internacional, en el sentido de que este derecho pueda directa o indirectamente exigir que los estados o algunos de ellos adopten en su legislación determinadas normas, o bien puede prohibir -- que otras normas, sean acogidas por el derecho interno.

2.- CLASES DE RECLAMACIONES PRESENTADAS.

Las reclamaciones que se sometieron a la decisión de las Convenciones de 1923, versaron sobre varios objetos de controversia. Como los capitalistas norteamericanos habían comenzado a hacer sus inversiones en nuestro país, desde los albores del siglo XIX, y se había incrementado dicha corriente migratoria de capitales, notablemente poseían cuantiosos intereses financieros y económicos en la República Mexicana.

Esta circunstancia de hecho y la promulgación de la legislación agraria y minera de México durante los años de 1910 a 1930, -- dió lugar al desquiciamiento del sistema financiero norteamericano en la República. Por ciudadanos norteamericanos, versaron sobre -- las expropiaciones que por causa de utilidad pública, se verificaron en el país como actos ejecutivos de disposiciones constitucionales de carácter general y abstracto.

Las doctrinas imperialistas de Derecho Internacional, han -- considerado tajantemente como sujetos del Derecho Internacional, solo a los estados y organizaciones Internacionales, y al hombre como persona individual, sólo se le considera como objeto de las relaciones jurídicas internacionales. Ante esa estricta diferencia doctrinal, entre estado sujeto e individuo objeto de las relaciones jurídicas consideradas por el Derecho Internacional, los Estados Unidos al ver afectados los intereses patrimoniales de sus nacionales domiliados en la República Mexicana, hicieron que dichas relaciones de exclusivo derecho privado mexicano, trascendieran al Derecho Interer

nacional, arrogándose de esta guisa facultades omnimodas, que sólo pueden ser comprendidas bajo el imperio de la Ley del más fuerte.

Ante el inflacionismo manifiesto y la falta de moderación de las reclamaciones que fueron sometidas a decisión de la Convención General de Reclamaciones, debemos reconocer que los comisionados y árbitros que integraron ese cuerpo colegiado, resolvieron conforme a la más estricta justicia y equidad, pues como podemos observar en las recopilaciones de las decisiones de esa Convención, publicadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la mayoría de los -- laudos fueron desechas las peticiones que contenían exageraciones o falsedades.

"En el período de siete años que va desde el 30 de agosto de 1924 hasta el 30 de agosto de 1931, de 3,617 reclamaciones presentadas por ambos Gobiernos, solo fueron resueltos 148 casos" (74). Dichas reclamaciones, en total ascendieron a las cantidades siguientes: Estados Unidos contra México 2, 781 \$513.694,267.17 México -- contra los Estados Unidos 836 \$245.158,395.32.

Reclamaciones referentes a tierras:

Dotación de tierras	98	\$ 17.009,004.71
Restitución de tierras	7	" 1.420,067.45
Nulidad de títulos	38	" 73.364,960.11
Omisión de Impuestos	69	" 2.314,068.51
Misceláneos	73	" 56.905,235.10
Derechos del subsuelo	31	" 11.790,014.46

(74).- Dunn Frederick, Sherwood. "The Diplomatic Protection of Americans in Mexico". Columbia University Press. New York, 1933. Pág. 403.

"Las reclamaciones de los Estados Unidos contra México registradas ante la Comisión General son 2,781 y ascienden en total a la cantidad de \$513,694,267.17. Las de México contra los Estados Unidos son 836, con una explicable inflación que cada agencia pone en sus respectivas demandas; así y todo México saldrá siempre deudor de los Estados Unidos; la referida renuncia, por tanto, es ya por esta sola circunstancia en perjuicio de nuestro país. Pero hay -- más aún.

"Los Estados Unidos, como inversionistas, tienen que reclamar de México por muchos y más variados conceptos. Sin pretender formular una enumeración exhaustiva, pueden describirse como sigue los principales capítulos de reclamaciones norteamericanas: contratos con el gobierno federal, con los estados, con los particulares concesiones, derecho al subsuelo minero y petrolero, préstamos, papel moneda, cuestiones agrarias, expropiaciones individuales, abigeos, pérdidas aduaneras, ferroviarios, bancarios, y marítimos, impuestos, molestias en los negocios, homicidios, injurias, arrestos, plagios, expulsiones, servicio militar... Sería interminable trazar en pormenor el fundamento y alcance de dichas reclamaciones.

"Nuestra República por su parte encierra casi todas sus reclamaciones bajo tres epígrafes: expropiaciones de tierras en Texas, daños ocasionados en la expedición de Pershing y daños a causa del bombardeo y ocupación de Veracruz durante el Gobierno del apostólico Presidente Wilson" (75)

(75).- Gómez Robledo, Antonio. "Los Convenios de Bucareli ante el D.I." México, 1938. Pág. 171.

Del total de 148 casos resultados hasta el 30 de agosto de 1931, correspondieron solo 9 a las reclamaciones presentadas por México, y en contraste con esa pequeña cifra se pronunciaron laudos en 139 casos de los interpuestos a la Convención por los ciudadanos norteamericanos. Esto es la resultante de la repudiación por "improcedencia", de la mayoría de las reclamaciones hechas por los mexicanos.

Los actos confiscatorios y de depredación verificados por los Estados Unidos, durante la anexión fraudulenta de Texas, la expedición punitiva del general Pershing por territorio mexicano y el bombardeo y ocupación de Veracruz, fueron considerados por los comisionados, como actos de represalias internacionales y por ese concepto desechados.

El Derecho de Gentes que dominó en el mundo hasta finales del siglo XVIII y que se refleja, ligeramente temperado, en los escritos de los publicistas de la época, Grocio Bynkershoek, etc., habían consagrado en materia de represalias principios que la civilización actual reprueba y que el Derecho Internacional moderno desautoriza plenamente. (esto era escrito por el gran jurista argentino Carlos Calvo treinta años antes de las Convenciones de Reclamaciones) "Fue durante mucho tiempo una costumbre, el que un particular lesionado en sus derechos o en sus bienes, estaba conminado a vengarse directamente del daño que le había causado, no solamente en contra de su ofensor, sino también en contra de cualquier otra persona de la misma nacionalidad que su ofensor" (76).

(76).- Calvo, Charles. Le Droit International Théorique et Pratique Arthur Rousseau. París, 1896. Pág. 519.

Las represalias en Derecho Internacional, bajo la forma de derecho a la guerra por parte de un estado lesionado en su soberanía interna, representa el ius-puniendi internacional. Si bien es cierto que no ha sido posible establecer bajo normas determinadas y específicas, el derecho de castigar de la comunidad internacional. - Ahora bien, situándonos dentro de la supuesta existencia de un derecho de represalia y de un auténtico ius-puniendi del Derecho de Gentes, es obvio que esta facultad tendría que ser ejercida, por un organismo especial con facultades jurisdiccionales y ejecutorias suficientes para preservar, reprimir o castigar un delito internacional. Además, de conformidad con el principio "nula poena sine lege", tendría que existir un código que enunciase los delitos o las faltas - sobre los cuales deberían recaer las represalias.

De esas 148 reclamaciones que fueron estudiadas por la Convencción General de Reclamaciones, en un período de siete años, se hizo arbitraje en 89 caso, arrojando un total de \$ 2.599,116.10 a cargo de México. El total reclamado al final de la Convención fue de \$ 4.607,926.59.

Las reclamaciones norteamericanas a que dieron lugar las expropiaciones agrarias, se pueden dividir en varios grupos, a saber:

a) Aquellos que fueron interpuestas ante el Gobierno Constitucionalista, a partir del 6 de enero de 1915, y posteriormente por la promulgación de la Constitución de 1917 (art. 27), hasta las Conferencias de Bucareli, 1923.

b) Las que se siguieron interponiendo desde la firma de la -

Convención General de Reclamaciones, a través de sus subsecuentes - prórrogas, hasta el 30 de agosto de 1927, fecha que señala el límite definido de la Convención.

c) Aquellas que surgieron a partir del 30 de agosto de 1927 y se prolongan a través de las "discusiones informales" de los Protocolos de 1932 y 1934, hasta la nota diplomática que los Estados Unidos dirigieron a nuestro gobierno, el 21 de julio de 1938, exigieron a nuestro gobierno, la indemnización para sus terratenientes por las afectaciones agrarias que sufrieron a partir de 1927.

En el aspecto de la liquidación de los adeudos a cargo de -- nuestro país, provenientes de las decisiones de la Convención General de 1923, México se obligó para con los Estados Unidos a pagar - en los términos del artículo IX de las Provisiones Jurisdiccionales de la susodicha Convención. Además, en las Conferencias de Bucareli, "se llegó a un entendimiento con el Gobierno de los Estados Unidos para pagar por medio de bonos, ya que los comisionados Warren y Payne dijeron que estarían en aptitud de recomendar a su Gobierno - que acepte los bonos federales de la emisión descrita y gozando de los privilegios mencionados, en nombre de aquellos de sus ciudadanos que reclamen ante la referida comisión por el justo valor, al tiempo de la expropiación, cualquiera que sea la forma en que tengan o hayan tenido su interés, de tierras tomadas como ejidos, tal como - se ha definido anteriormente y bajo las condiciones anteriormente - citadas aquí" (77).

(77).- Minuta de la sesión celebrada el 19 de junio de 1923. En -- González Ramírez. Op. Cit. Pág. 359.

La deuda que arrojó a cargo de México, la Convención General de Reclamaciones, después de verificadas las Compensaciones de los créditos respectivos de ambas naciones, fue el resultado obtenido mediante los arreglos del Protocolo de 24 de abril de 1924. "En primer lugar, se convino en sostener el statu quo de la Convención General de Reclamaciones de 1923. Como segunda medida, se tomó la de distinguir entre las reclamaciones de cualquier índole (desde luego el punto se refiere a los puntos registrados y no fallados) y las reclamaciones agrarias.

Y es precisamente el primer grupo (o sea las reclamaciones de cualquier índole) al que alude el Protocolo de 24 de abril de 1934, pues en este mismo documento convinieron ambos Gobiernos en discutir de manera informal las reclamaciones agrarias, ratificando con ello el Protocolo adicional de 18 de junio de 1932. La razón principal del Protocolo de 1934 fue la de someter las reclamaciones a un arreglo más expédito y eficaz en "provecho de la economía de tiempo y gastos". Se modificó el artículo VI de las disposiciones jurisdiccionales, suprimiéndose muchos escritos y alegatos, reduciéndose incluso hasta suprimir las audiencias para convertirlas en reuniones de los representantes oficiales de ambos Gobiernos. Las agencias de cada una de las dos naciones deberían agrupar los casos sometidos a la consideración de la Comisión, en categorías según su materia y clase, para la presentación en común de los Memoriales y de los alegatos.

"Ahora bien, para resumir el trabajo realizado por los Comisionados mexicano y estadounidense en cumplimiento del Protocolo de

1934, es suficiente insertar los siguientes datos. Durante sus reuniones discutieron y se pusieron de acuerdo en 1,980 reclamaciones, de las cuales 1,260 son norteamericanas y 720 nacionales, con los resultados que a continuación se expresan: Fueron declaradas improcedentes 1,090 y 520 mexicanas que representaban 240.000,000.00 de dolares. Se consideraron procedentes 170 reclamaciones yanquis con un monto de \$500,000.00 en cuya diferencia también sale favorecido nuestro país con trecientos mil dólares. Restan únicamente 913 reclamaciones que estan pendientes de discutir y que en la casi totalidad corresponden a los asuntos agrarios originados por las afectaciones anteriores al 30 de agosto de 1927. De esas 913 reclamaciones pendientes de discutirse, 753 están promovidas por los norteamericanos y representan doscientos millones de dólares, en tanto que 166 son mexicanas y en ellas se demanda la suma de ciento veinte millones de dólares; el fallo final establecerá la cantidad a que sean condenados México y Norteamericana en esas 913 reclamaciones, para conocer así la diferencia definitiva" (78).

"En 1932 quedó convenido entre el ministro mexicano de Relaciones D. Téllez, y el embajador americano, que en lo sucesivo las reclamaciones agrarias saldrían del dominio de la Comisión General y se ajustarían y arreglarían por discusión informal entre los dos gobiernos. Y habiéndose encontrado que no operaba satisfactoriamente el sistema de arbitrar las reclamaciones se decidió por negociaciones bilaterales las cuales condujeron a la fórmula de pago del 2.64% del valor global de todas las reclamaciones" (79).

(78).- González Ramírez. Op. Cit. Pág. 334.

(79).- Sepúlveda, Cesar. "Las Reclamaciones Diplomáticas entre México y los EE.UU. en el siglo XX. Pág. 33.

Como hemos tenido oportunidad de examinar, los resultados de las Convenciones de Reclamaciones no fueron tan concretos ni de solución tan expedita como se esperaba en el acto de su constitución en el año de 1923, pues lo dilatado del procedimiento y la complicación en el sometimiento de los casos, hicieron muy difícil el arreglo adecuado de las controversias.

"Se estimó en 1940-- dice el maestro Sepúlveda que para resolver todos los casos planteados, esta comisión tendría que laborar unos dieciocho años más, con un costo de 22.000,000.00 de pesos y produciendo fricciones a cada momento al enjuiciarse la legislación o la organización judicial mexicana. Así que la cuestión estaba madura para cualquier arreglo, el cual surgió durante el régimen Avilacamachista. Se llegó a un pacto el 19 de noviembre de 1941, - por el cual se extinguían todas las reclamaciones, inclusive las -- agrarias desde 1927 a 1940, a cambio de la suma de \$40.000,000.00 - pagaderos en exhibiciones de dólares 2.500,000.00 cada año. Este - convenio como todos los demás ha sido religiosamente observado por México y es evidencia, también que ante una conducta caballerosa en parte de la Casa Blanca, nuestra nación sabe responder con dignidad y cortesía" (80).

Es natural que México haya ajustado sus relaciones al género de discusiones informales establecido por los protocolos de 1932 y 1934 además de liquidarlas en bloque de acuerdo con un porcentaje fijado de antemano por las dos cancillerías, pues la actitud internacional de los gobiernos de Washington a partir de la administra-

ción del Presidente Roosevelt, había demostrado un cambio hacia la política llamada del "buen vecino", que indudablemente fortaleció los vínculos de amistad entre los Estados Unidos y la América Latina.

"De acuerdo con el gobierno mexicano, del total de tierras expropiadas entre 1916 y 1935, 86.3% fueron dadas en dotación, 11.1% fueron otorgadas en restitución y 2.6% en ampliación. Al final de 1938 cerca de la mitad de los peones que tenían necesidad de tierras habían sido beneficiados y algo así como el 41% de la tierra cultivable de la República (6.000,000 de hectáreas) había sido restituida". (81).

Según los informes que hemos logrado recabar de la Secretaría de Relaciones Exteriores, al respecto de las más recientes expropiaciones que se han verificado sobre fundos agrícolas pertenecientes a extranjeros, nos hemos podido percatar de los notables cambios que se han efectuado en los procedimientos expropiatorios. Tales cambios, como es natural se han apegado cada vez más a las normas que en materia de expropiación se han promulgado con posterioridad al 1o. de mayor de 1917.

Como señalamos al principio de nuestro trabajo, los Estados de la República que tuvieron un porcentaje mayor de tierras en poder de extranjeros, ya sean compañías deslindadoras o simples personas individuales, fueron los del norte del país, tales como Coahuila, Sonora, Chihuahua y Baja California, fue tal la anarquía con

(81).- C. Gordon, Wendell. The Expropriation of Foreign Owned Property in Mexico. Pág. 20.

motivo de la deslindación y colonización de las tierras, que muchos extranjeros llegaron a poseer grandes extensiones de tierras en las costas y fronteras de la República, y aún siguieron detentando esas posesiones con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917, "vale señalar que, precisamente dentro de la faja de 100 kilómetros en las fronteras y costas del país, subsisten gran cantidad de propiedades extranjeras que lesionan seriamente la soberanía nacional Investigaciones realizadas al respecto, - han permitido elaborar una relación más o menos exacta de las indebidas e ilegales propiedades extranjeras, que es como sigue:

"En Coahuila: Las haciendas y ranchos denominados: La Gacha, El Chapopote, La Encantada, El Placer, Azulejos, Canoitas, Margaritas, El Conejo, Ganadera de el Potro, S.A. Agua Dulce, Norias, Coloradas, Cía. de Terrenos y Ganado San Graciano, S.A., La Gorriona Carrizalejo, El Oso, Santa Anita, etc....

"En Chihuahua: El Latifundio de Babícora, con extensión de algo más de un millón de hectáreas, cuyos poblados: Babícora, Providencia, San Miguel, Santa Anna y otros, se puede localizar facilmente en cualquier mapa del Estado. Este latifundio que cuenta con riquezas forestales y ganaderas incalculables, pertenece a la sucesión de W. Randolph Hearts.

"Aparte de Babícora, existen: Santo Domingo, con 280,000 hectáreas; T.O.Ranch, de Ojinaga, con 500,000 hectáreas, además de otros ranchos sobre la carretera Chihuahua-Ciudad Juárez.

"En Sonora: La Hacienda de Novadi, con 60,000 hectáreas pro-

piedad de A.B. Packarh y Cía; las haciendas Obtana y Turigachi propiedad de los Green con extensión de 500,000 hectáreas" (82).

Los inmensos latifundios señalados con anterioridad, se encuentran escriturados a nombre de varios mexicanos, con el objeto de cubrir las apariencias legales.

Lograron sobrevivir a las expropiaciones de la Reforma Agraria, durante más de 30 años, algunos de los inmensos latifundios pertenecientes a extranjeros, tales como los de Cananea, Cloete, Ba bícora, Palomas, etc., los cuales a través de una persistente defensa judicial lograron inmunizarse durante algunos años y de esta manera lograr una supervivencia mayor.

3.- RESULTADO DE LAS RECLAMACIONES.

A) En la Esfera Jurídica, la solución de las reclamaciones, estuvo estrictamente apegada a las normas y costumbres del Derecho Internacional.

B) En el Ambito Económico, los Estados Unidos Mexicanos, cumplieron con todas las obligaciones económicas sobre las reclamaciones de daños y perjuicios principalmente en lo que se refiere a las Expropiaciones Agrarias, en los patrimonios de los ciudadanos de las potencias extranjeras.

C) En cuanto al Aspecto Político los estados reclamantes y -

(82).- Aguirre, Manuel J. Cananea, Libro Mex. México, 1958. Pág. 328.

principalmente los Estados Unidos de América, cambiaron su política del "Big Stick" hacia nuestro País, especialmente con la ratificación de los Convenios de Bucareli, consolidando de esta manera nuestra Política Internacional.

No queremos abundar más en este punto, ya que, sería hacer una conclusión de nuestro trabajo, lo cual consideramos dejarlo para el desarrollo de tal análisis.

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

1.- Las reclamaciones de extranjeros por afectaciones agrarias, dieron origen a intervenciones diplomáticas a fin de que se les indemnizara, pugnando también por la derogación, expresa o tácita, del artículo 27 constitucional a través de la coacción internacional, con el exclusivo fin de hacer persistir en el escenario nacional el sistema de privilegios de las naciones poderosas.

2.- Es perfectamente explicable, por otra parte, que México en su evolución social y económica de principios de siglo, haya procedido en forma violenta para sacudir el pesado lastre de cuatro siglos de aprobio y de miseria. En la Revolución de 1910, como en toda guerra civil, se causaron grandes daños a las personas y a las propiedades de los mexicanos y de los extranjeros, pero el beneficio del constitucionalismo de 1917 fué muy superior a todos los elementos negativos a que pudo haber involucrado.

3.- Las expropiaciones agrarias que se verificaron con posterioridad al decreto del 6 de enero de 1915, sobre los fondos pertenecientes a las compañías deslindadoras, las más de ellas norteamericanas, provocaron un distanciamiento en las relaciones de México con los Estados Unidos de América que llegó a tales extremos de existir un desconocimiento virtual entre ambas cancillerías.

4.- El haber supeditado el reconocimiento del Gobierno de México por parte del de Washington, a la ratificación de los Convenios de Bucareli, fue desconocer los principios básicos que sustenta el Derecho Internacional como la existencia de relaciones de equidad, de igualdad, de independencia y autodeterminación.

5.- Las Convenciones sobre Reclamaciones que celebró México con los Estados interesados, no tuvieron el éxito que se esperaba, como consecuencia de sus tardados procedimientos jurisdiccionales, que lejos de dar una solución franca al complejo problema de las reclamaciones, hicieron cada vez más difícil su arreglo.

6.- La elaboración de los Protocolos de 1932 y 1934, marca la iniciación de una nueva etapa en la historia de las reclamaciones diplomáticas de México, puesto que fué a partir de esas fechas que se logró vislumbrar, con verdadera proporcionalidad, la solución financiera de las reclamaciones, a través de la fijación de un porcentaje que debería de ser aplicado in integrum al monto total de las reclamaciones presentadas por cada agencia.

7.- La Política Internacional a que ajustaron México y los Estados Unidos de América sus reclamaciones, estuvo guiada en todo momento por lo que respecta a México, en la defensa de su Legislación y los intereses de nuestra patria.

8.- México ante la prepotencia económica y diplomática de los Estados Unidos, consevó su dignidad en las Conferencias de Bucareli, como en el desarrollo de las Convenciones de Reclamaciones no accediendo a las mezquinas pretenciones económicas planteadas.

9.- Es pertinente señalar también, que los Estados Unidos - de América realizaron un cambio de su política exterior durante el régimen del Presidente Franklin Delano Roosevelt, tornando su antigua actitud del "destino manifiesto" y del "big stick" hacia una -- concordia y comprensión cada vez mayores, propiciada por las rela-- ciones del "buen vecino".

10.- Fué así, como, después de cumplir en parte con las obli-- gaciones financieras de cubrir las indemnizaciones a cargo, nuestro país, logró consolidar su prestigio económico internacional, a la - vez que realizar dentro del fuero interno de su soberanía la distri-- bución equitativa de la tierra para todos los mexicanos.

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

- 1.- AGUIRRE, MANUEL J. Cananea. Libro Mex. México 1958.
- 2.- BONNECASE, JULIAN. Introducción al Estudio del Derecho. Trad. Es. de José M. Cajica. México, 1944.
- 3.- CALVO, CHARLES. Le Droit International Theorique et Pratique - Arthur Rousseau. París, 1946.
- 4.- CASO, ANGEL. Derecho Agrario. Ed. Porrúa S.A. México 1950.
- 5.- COLECCION de Leyes sobre Tierras y Disposiciones sobre ejidos. Imprenta y Fototipia de la Sría. de Fomento. México, 1903.
- 6.- COSIO VILLEGAS, DANIEL. Historia Moderna de México. La Vida So cial de la República Restaurada. Tomo II Pág. 112.
- 7.- DIENA, JULIO. Derecho Internacional Público. Trad. Es. de J.M. Trías de Bes. Barcelona. 1946.
- 8.- DUNN FREDERICK SHERWOOD. The Diplomatic Protection of Americans in México. Columbia University Press. New York, 1933.
- 9.- ENRIQUEZ, ERNESTO. Problemas Internacionales. Cuadernos de Polí tica No. 3. México, 1942.
- 10.- FABIOLA, MANUEL. Cinco siglos de Legislación Agraria.
- 11.- FACHIRI P., ALEXANDER. International Law and the Property of - Aliens. The British Tear Book of International Law. London, 1929.
- 12.- FELLER A.H. The Mexican Claims Comissions. The Mac Millan Co. - New York, 1935.
- 13.- FOIGHEL ISI. Nationalization. A Studi in the Protection of - -

Alien Property in International Law. Stevens and Sons Limited.
London. Copenhagen, 1957.

- 14.- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. México, 1963.
- 15.- FREEMAN A. The International Responsibility of States for - -
Denial of Justice. Longmans, Green and Co. London. New York. -
Toronto, 1938.
- 16.- FRIEDMAN S. Expropriation in International Law. Stevens and - -
Sons Lt. Trad. del francés por Ivor Carlyon. London, 1935.
- 17.- GOMEZ ROBLEDO, ANTONIO. Los Convenios de Bucareli ante el Derecho
Internacional. México, 1938.
- 18.- GONZALEZ RAMIREZ, MANUEL. Los llamados Tratados de Bucareli. -
México, 1939.
- 19.- GONZALEZ ROA, FERNANDO. El Aspecto Agrario de la Revolución Mexi
cana. México, 1919.
- 20.- GONZALEZ ROA, FERNANDO. Las Cuestiones Fundamentales de actual
idad en México, Imprenta de la Sría. de Relaciones Exteriores.
1927.
- 21.- LAROUSSE PIERRE.- Grand Dictionnaire Universal du XIX Siecle.
París, 1890.
- 22.- LECCIONES Sobre la Ley Federal de Reforma Agraria, Biblioteca
Campesina. DAAC. México, 1974.
- 23.- MAC CORKLE STUART, ALEXANDER. American Plicy of Recognition --
Toward Mexico. John Hopkins Press. Baltimor, 1933.
- 24.- MAGAÑA, GILDARDO. Emiliano Zapata y el Agrarismo en México. Se
cretaría de Educación Pública. México, 1934.
- 25.- MANCISIDOR, JOSE. Historia de la Revolución Mexicana Libro Mex.
Ed. 1959.

- 26.- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. El Problema Agrario de México, Editorial Porrúa, S.A. México.
- 27.- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. El Sistema Agrario Constitucional. -- E.P. México.
- 28.- MOLINA ENRIQUEZ, ANDRES. Esbozo de la Historia de los Primeros Diez Años de la Revolución Agraria de México. Talleres Gráficos del Museo Nacional. México 1932-36.
- 29.- NIELSEN F.K. Internacional Law To Reclamations.
- 30.- PALAVINCINI, FELIX F. Historia de la Constitución de 1917. México.
- 31.- PANI, ALBERTO J. La Cuestión Internacional Mexicano-Americana. Stría. de Rel. Exteriores. México 1926.
- 32.- PLANES Plíticos y Otros Documentos. Fondo de Cultura Económica, México, 1958.
- 33.- SEPULVEDA, CESAR. Las Relaciones Diplomáticas entre México y los Estados Unidos. Monterrey, Nuevo León México, 1953.
- 34.- SEPULVEDA, CESAR. La Responsabilidad Internacional del Estado y la Validez de la Cláusula Calvo. Facultad Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. México, 1944.
- 35.- SILVIA HERZOG, JESUS. Breve Historia de la Revolución Mexicana F.C.E. México, Tomo II.
- 36.- SILVIA HERZOG, JESUS. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. F.C.E. México, 1959.
- 37.- TANNENBAUM, FRANK. México. The Struggle por Peace and Bread. - Alfred. A. Knopf. New York, 1956.
- 38.- TENA RAMIREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México 1808-1957. Editorial Porrúa, México, 1957.

- 39.- TRIGUEROS, EDUARDO. La Nacionalidad Mexicana. Jus. México, --- 1940.
- 40.- TRUJILLO, RAFAEL. Adolfo de la Huerta y los Tratados de Bucareli. Manuel Porrúa. México, 1957.
- 41.- VERDROSS, ALFRED. Derecho Internacional Público. Trad. Española de A. Truyol. Aguilar. Madrid, 1955.
- 42.- VERDROSS, ALFRED. Les Regles Internationales Concernant le - - Traitement des Etrangers. Recuil des Cours, 1931, III Tomo 37.
- 43.- WENDELL C., GORDON. The Expropriation of Foreign Propertu in - Mexico.
- 44.- ZARCO FRANCISCO. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857. Colegio de México, 1956.