

891
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS DE LAS DIFERENTES REFORMAS QUE
SUFRIÓ EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
DESDE SU ORIGEN A LA FECHA.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RUPERTO ZAMORA RAMIREZ



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1990



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 está 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.

ANALISIS DE LAS DIFERENTES REFORMAS
QUE SUFRIO EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
DESDE SU ORIGEN A LA FECHA

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN MEXICO

- a).- EPOCA PRECOLOMBINA
- b).- EPOCA COLONIAL
- c).- MEXICO INDEPENDIENTE
- d).- LA REFORMA

C A P I T U L O II

GENESIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

- a).- LEGISLACION EN EL PERIODO DE INDEPENDENCIA
- b).- CONSTITUCION DE 1814
- c).- CONSTITUCION DE 1824
- d).- CONSTITUCION DE 1836
- e).- CONSTITUCION DE 1843
- f).- CONSTITUCION DE 1857

C A P I T U L O I I I

NATURALEZA JURIDICA DE LA PROPIEDAD

- a).- LA SITUACION DEL CAMPO EN LA ETAPA DE LA INDEPENDENCIA.
- b).- EL PROBLEMA AGRARIO COMO UNA DE LAS CAUSAS DE LA REVOLUCION MEXICANA DE 1910.
- c).- PLANES AGRARIOS
- d).- DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE 1916-1917
- e).- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917
- f).- DIFERENTES REFORMAS Y MODIFICACIONES AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917.
- g).- DIVERSOS CODIGOS AGRARIOS
- h).- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1970

C A P I T U L O I V

FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD EJIDAL, COMUNAL Y PARTICULAR.

- a).- CONCEPTO Y DEFINICION DE INTERES SOCIAL y MODALIDAD.
- b).- ASPECTOS TEORICOS CONSTITUCIONALES

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

Partiendo de la consideración de que la Revolución Mexicana fue precisamente una revolución del pueblo, deberemos entender que las clases económicamente débiles como lo vienen a ser los sectores obrero y campesino, hizo que los hechos se modificaran antes que las ideas y los conceptos sobre la organización política y social imperante. En efecto una revolución siempre implica el resultado de una diferencia muy marcada en la distribución de la riqueza; y siendo los campesinos y los obreros, las clases menos agraciadas por la economía de un país como el nuestro, una revolución tiene que ser llevada a cabo por ellos; y en el caso de la Revolución Mexicana, el fruto de ella, o sea, la Constitución de 1917, tuvo que reglamentar la situación de las dos grandes mayorías, y para ellas necesitó de dos grandes instrumentos de justicia social: La Reforma Agraria y la Legislación del Trabajo.

En este orden de ideas, podemos afirmar que la Constitución de 1917, fue más allá de la de 1857, que establecía los derechos individuales, al crear las garantías sociales, que amparan a las personas no como individuos sino como integrantes de una clase o grupo social desprotegido, y al mismo

tiempo le impone al Estado una serie de obligaciones activas - para intervenir en favor de estas clases o grupos . De ahí - se desprende que durante el Congreso Constituyente de Querétaro se contribuyó a robustecer la teoría social de la misma, - alentando la penetración del derecho social en la Constitución.

Ahora bien, tomando en cuenta la amplitud del Artículo 27 Constitucional, que en sus veinte fracciones origina - les establece diversas bases protectoras en beneficio de la - clase campesina, encontramos que en la esencia del mismo ya - estaba en la mente y en la conciencia de gran parte de dirigentes agrarios, que desde fines del siglo pasado venían luchando intensamente por los intereses del sector campesino.

En este sentido, podemos concluir que las raíces ideológicas - del Artículo 27 Constitucional se encuentran en toda la historia del movimiento agrario mexicano.

Por otra parte, deberemos señalar que a través de - nuestro estudio analizaremos las características del agro mexilcano en los inicios del presente siglo y sus consecuencias, - que venían acentuándose, cada vez más, en la clase económica - mente débil de nuestro país; en esta forma, habría pasado la tierra a manos de grandes terratenientes, extranjeros en su - mayoría, en un proceso lento pero continuado despojo a las co-

munidades y a los pueblos, de tal manera que el problema agrario vino a revestir tal gravedad, que puede decirse que fue una de las motivaciones generadoras de nuestro movimiento social del presente siglo.

Por último, de las distintas materias que estructuran la carrera de Licenciado en Derecho, escogí para elaborar mi tesis, la rama del "Derecho Agrario", en virtud de que considero que es una materia de suma importancia en la estructuración jurídica de un abogado, pues el problema agrario es y ha sido a través de la historia de México el principal objetivo a resolver por los gobiernos que hemos tenido hasta la actualidad, cada gobierno intenta un nuevo camino o procedimiento, pero aún no se puede decir que esté solucionado, pues los problemas referentes a la tierra y quiénes la trabajan son de gran trascendencia para nuestra patria desde el punto de vista político económico y social.

Me decidí a elegir el tema "ANÁLISIS DE LAS DIFERENTES REFORMAS QUE SUPRIMO EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DESDE SU ORIGEN A LA FECHA". Que encierra los anhelos más grandes de la clase campesina, fue posible fincar las bases para la estructuración de un derecho social agrario que garantiza un nivel de vida más justa para el campesino, ya que históricamente está demostrado ser la clase campesina la que se ha sacrificado siempre en todas las luchas sociales que han forjado el progreso de nuestra patria.

ANALISIS DE LAS DIFERENTES REFORMAS
QUE SUFRIO EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
DESDE SU ORIGEN A LA FECHA

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN MEXICO

- a).- EPOCA PRECOLOMBINA
- b).- EPOCA COLONIAL
- c).- MEXICO INDEPENDIENTE
- d).- LA REFORMA

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN MEXICO

a).- EPOCA PRECOLOMBINA.

Para llegar a la conclusión del presente trabajo, se hace necesario un estudio retrospectivo, aunque breve, de la propiedad rural en México, iniciando esta tarea con dos pueblos precolombinos: Los aztecas y los Mayas.

La propiedad en el pueblo azteca.- De todos los pueblos indígenas el azteca fue el más representativo. Su historia y costumbres se conocen mejor que las de los demás pueblos, porque su denominación tuvo para los europeos conquistadores una importancia mayor, motivo por el cual los conquistadores hicieron de ellos minuciosos relatos (1).

Entre los aztecas se guardó una estrecha relación entre su organización política y social y la distribución de la tierra. El poder supremo recaía en el Tlacatecutili, que gobernaba conjuntamente con el Tlatocan, que era un consejo integrado por personas respetables; además, tenemos la nobleza, los sacerdotes, los guerreros y los comerciantes que formaban clases superiores y al lado de ellos el pueblo.

(1) Martín Chávez P. de Valázquez.- "El Derecho Agrario en México"- Editorial Rueda, S.A. Pág. 98

De acuerdo con las clases antes mencionadas se hizo el repartimiento de tierras y siguiendo el criterio del maestro Raúl Lemús García, éstas se dividían en públicas y privadas.

Las tierras públicas se destinaban al mantenimiento de instituciones u órganos del gobierno, siendo:

- 1) Tacpantlalli.- Tierras para el mantenimiento de los palacios del Tlatocalalli.
- 2) Tlatocalalli.- Tierras para el mantenimiento del Tlatocan y altas autoridades.
- 3) Milchimalli.- Tierras para el mantenimiento del ejército y para cubrir los gastos de guerra.
- 4) Teotlalpan.- Tierras para el mantenimiento del culto público.
- 5).- De los Señores.- Estas a su vez se clasifican en: Pillalli, que eran tierras dadas a los Pipiltzin, quienes podían transmitir las a sus descendientes a través de herencia; las Tecpillalli, que eran las tierras concedidas a los Tecpantlaca, señores que servían en los palacios del Tlacatecutili.
- 6).- Yahutlalli.- Eran las tierras que se acababan de conquistar y a las cuales aún no se les daba una función específica,

pudiendo equipararlas con las que ahora conocemos como baldías o nacionales.

Tierras comunales, que eran las que pertenecían a los núcleos de población, distinguiéndose dos tipos:

1) Calpullalli.- Que quiere decir tierras del Calpulli, y siguiendo a Zerita, podemos afirmar que el Calpulli es "Barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguos sus tierras y términos conocidos que son de aquella cepa, barrio o linaje y tales tierras llámanse calpullalli, que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje". (2).

La Triple Alianza se fundó mediante la asociación de los reinos acolhua, tecpaneca y azteca, que estaban integrados por las tribus que vinieron del norte, éstas se constituían por pequeños grupos emparentados entre sí y cuya autoridad se hallaba en el más anciano de la tribu.

Las tribus a las que se hace referencia, al establecerse definitivamente se agruparon siguiendo como principio la unidad derivada de la descendencia de una misma "cepa", con lo que formaron agrupaciones pequeñas llamadas barrios. En el lugar en que se establecieron edificaron sus hogares y se apropiaron de las tierras necesarias para su subsistencia. Llegando a existir -- veinte barrios o calpullallis en Tenochtitlán y a cada uno se le daba determinada cantidad de tierras para que se las dividieran.

en parcelas o calpullec - plural del calpulli - y le diera una parcela a cada cabeza de familia de las que residían en ese barrio". (3).

Con el tiempo y con la finalidad de destruir la unidad de los "Calpulli". fundada en el parentesco o linaje, así como evitar que sus habitantes se entendieran fácilmente para un levantamiento, se ordenó que de cada pueblo saliera cierto número de personas que fuesen a vivir en otros distintos, de los que a su vez salían igual número de pobladores a ocupar tierras y hogares abandonados por aquéllos en acatamiento de la orden. Debido a este intercambio la "nuda propiedad" de la tierra del calpulli pertenecía a éste, pero el usufructo de las mismas pertenecía a las familias que las poseían en lotes perfectamente delimitados con cercas de piedras o de magueyes. El usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación y sin términos, aunque podía perderse, ya que si no se cultivaba la tierra durante dos años consecutivos, el jefe de cada barrio lo reconvenía por ello y si no hacía caso, perdía el usufructo.

También se perdía el usufructo, cuando el usufructuario salía del barrio donde se encontraba la parcela usufructuada.

Como resultado de esta organización, únicamente quienes descendían del barrio donde se encontraba estaban capacitados para gozar de la propiedad colectiva.

(3) Martha Chávez P. de Velázquez. Ob. Cit. pag: 93

Cuando alguna tierra del calpulli quedaba libre por cualquier causa, el jefe o señor del mismo, con acuerdo de los ancianos, la repartía entre las familias nuevamente formadas. La obligación del jefe del calpulli consistía en llevar plano de las tierras, en el que se asentaban los cambios de poseedor, lo que es en cierta forma el antecedente del actual Registro de Propiedades.

Con anterioridad se ha dicho que las parcelas se encontraban divididas por cercas de piedra o de magueyes, lo que indica claramente que el goce y el cultivo de cada parcela, eran privados.

2) Altepeltallis.- Eran las tierras comunales, pertenecientes a los pueblos y la obligación de trabajarlas era general de todos los habitantes del pueblo; carecían de cercas, se labraban por todos en horas determinadas y el producto de las mismas se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago de los tributos.

De lo antes dicho, se puede afirmar que el derecho de propiedad del pueblo azteca, no tuvo el mismo concepto que existió entre los romanos, pueblo que definió los atributos de la propiedad como actualmente se conocen (Jus Utendi, Fruendi et Abutendi) y como afirma Don Toribio Esquivel Obregón, "Los españoles pensando a su modo creyeron ver un derecho de propiedad entre los aztecas; en realidad ellos introdujeron esa institución y los indios consolidaron así una situación precaria e indefinida" (4).

(4) Toribio Esquivel Obregón. "Apuntes para la Historia del Derecho en México". Editorial Polis 1937.- Tomo I. pág: 374.

La propiedad en el pueblo maya.- El pueblo maya al igual que los aztecas es de los más representativos de nuestros pueblos con un alto grado de civilización.

Debido a las condiciones geográficas de los lugares donde se establecieron los mayas, en los que no había riego, ya que los ríos en la península de Yucatán son subterráneos, además la capa de la tierra cultivable es superficial y delgada, aunado a las condiciones climatológicas en que tenían cinco meses de lluvias, de mayo a octubre, a que tampoco se practicó la rotación de cultivos y los implementos agrícolas eran pocos y sin variedad, provocaron que se practicara una agricultura extensiva, y al cabo de varios años, cuando se agotaba la fertilidad de la tierra, los campos eran abandonados y se preparaban nuevos campos.

De ahí que la propiedad de los mayas fuese comunal, ya que por las condiciones antes mencionadas, se vieron obligados a cambiar frecuentemente de lugares de cultivo, usando las tierras como un medio de sustento y no habiendo propiedad exclusiva sobre ellas; su uso era del primer ocupante y cuando él la dejaba volvía al uso público, para ser utilizada por otro, cuando los años le hubiesen restituído las condiciones necesarias para ello.

b).- EPOCA COLONIAL.

Al realizarse la conquista de la Gran Tenochtitlán, Hernán Cortés, basándose en lo dispuesto por la Real Cédula de 18 de junio de 1513, procedió a distribuir entre los soldados y capitanes que componían su ejército las tierras conquistadas.

Es así como se inicia el nuevo aspecto de la propiedad territorial en la Nueva España.

Hernán Cortés reparte las tierras conquistadas en nombre de los Reyes de España, que eran los que tenían la propiedad de estas tierras.

Para justificar el derecho de la Corona Española, sobre las tierras descubiertas, ésta, se basa en las Bulas Alejandrinas expedidas por el Papa Alejandro VI, los días 3 y 4 de mayo de 1493, para poner fin a las diferencias entre España y Portugal, sobre la propiedad de dichas tierras, descubiertas por sus respectivos nacionales.

La Bula Noverunt Universi, de 4 de Mayo de 1493, establece: "... por la autoridad del Omnipotente Dios, a Nos en San Pedro concedida, y del Vicario de Jesucristo, que ejercemos en las tierras, con todos los señoríos de ellas, ciudades, fuerzas, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes las damos, concedemos y asignamos -

perpetuamente a vos y a los Reyes de Castilla y León, vuestros - herederos y sucesores y hacemos, construimos y deputamos, vos y a los dichos vuestros herederos y sucesores Señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción..." (5).

Mucho se ha discutido sobre el valor de estas Bulas, por lo que conviene citar lo que al respecto dice el Licenciado Angel caso: "Tienen para nosotros en consecuencia un doble significado que les da una doble fuerza: La costumbre de que fuese el Papado quien distribuyera y titulara los descubrimientos hechos y por - hacer; y la de que con su fuerza moral, indiscutible solucionara las psibles controversias entre dos Estados: España y Portugal. Es decir a su fuerza moral y jurídica de provenir de la Santa Se de, añaden la de que fungieron como verdaderos laudos, de dere - cho internacional público ." (6).

" En vista de que las Bulas Alejandrinas presentaban incongruencias entre sí, el 7 de Julio de 1594 los Reyes de España y Don Juan II de Portugal pactaron el Tratado de Tordesillas. El Tratado que se fundó en las bulas al ratificarse por los reinos- citados, con lo que se les dio validez legal en ambos reinos y - al argumento recíproco en donde cimentaron sus pretendidos derechos de propiedad sobre las tierras del nuevo continente:" (7).

(5) Manuel Fabila. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México": Banco Nacional de Crédito - Agrícola, S.A. México 1941. Pág: 3

(6) Angel Caso. Ob. Cit. Pág: 28

(7) Martha Cervera P. & Valázquez. Ob. Cit. Pág: 441.

También debemos citar lo que al respecto dice el creador del Derecho Internacional Público, Francisco de Vitoria, "... en su segunda Relección de Indios había de establecer, en términos que parecían no dejar lugar a duda en las más escrupulosas conciencias de la época, que si los españoles en América, después de haber hecho todo lo posible para persuadir a los indios de que no se proponían mal alguno, no lograban impedir que éstos maquinasen la pérdida de aquéllos, los españoles tendrían el derecho de hacerles la guerra, con todas las consecuencias, despojándolos de sus bienes, reduciéndolos a cautiverio y deponiendo a sus señores". (8).

Algunos juristas contemporáneos tratan de justificar los legítimos y justos títulos de la propiedad de la Corona en la Nueva España a través de las siguientes instituciones:

a) El derecho de conquista.- En un principio de Derecho Público y de Derecho de Gentes existente en aquellos años; y por ser un derecho vigente, tanto en los pueblos vencedores como en los vencidos, parece ser el argumento más fuerte que explica la propiedad durante la época que nos ocupa.

b) El derecho de los primeros ocupantes.- Cuestión que no puede ser aceptada porque las tierras ya estaban ocupadas.

(8). Toribio Esquivel Uregón. Ob. Cit. Pág. 441

c).- La prescripción positiva.- Es una forma jurídica de obtener la propiedad, por el transcurso del tiempo, habiendo adquirido la posesión a justo título y en forma pacífica, pública y continua.

Con todo lo dicho, se encuentra una explicación y fundamentación del pretendido derecho de propiedad y como lo afirma la maestra Martha Chávez, "Según las ideas modernas recibieron la sanción del tiempo y se vieron robustecidas por una posesión no interrumpida en el transcurso de tres siglos." (9).

En relación a los tipos de propiedad que existieron en la colonia, se pueden clasificar en : Propiedad Privada, Propiedad Pública y Propiedad Comunal.

La Propiedad Privada se clasifica en: mercedes reales, - caballerías, peonías, suertes, compraventa, confirmación, composición y prescripción.

Las Mercedes Reales.- Este tipo de propiedad que se les dio en principio a los conquistadores y después a los colonizadores, según los servicios prestados a la Corona, se hace con fundamento en la mencionada Cédula Real de 18 de Junio de 1513, que establecía: "... se repartirán casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nue -

(9) Martha Chávez P. de Velázquez. O. Cit. Pág. 102.

vas en los pueblos y lugares, que por el gobernador de la nueva-población les fuesen señalados..." (10).

Las tierras mercedadas se daban en calidad de provisionales, mientras el titular cumplía con los requisitos para consolidar dicha propiedad.

En efecto, la propiedad así obtenida, debía ser residida efectivamente durante cuatro años, haberse construido durante ese plazo la finca correspondiente o haberse iniciado, sembrar y aprovechar las tierras mercedadas, etc; con la condición de que una vez que se hubiese confirmado la merced, no fuera enajenada a eclesiásticos.

Caballerías.- Eran una medida de tierra que se les daba en merced como mínimo a un soldado de caballería; respecto a la medida de las mismas. hasta la fecha no se ha determinado y hay desacuerdo entre los autores en cuanto a su extensión, sin embargo el criterio más acertado nos parece del doctor Mendieta y Núñez, quien dice que la caballería tiene una equivalencia de: -- "cuarenta y dos hectáreas, setenta y nueve áreas, cincuenta y tres centiáreas". (11).

Peonías.- La peonía era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de infantería, su medida es de ochocientos hectáreas, cincuenta y cinco áreas y setenta centiáreas.

(10) Lucio Mendieta y Núñez. "El Problema Agrario de México" Editorial Porrúa, S.A. México 1966
Pág: 32

(11) *Ibidem.* Pág: 37

Además de estas medidas agrarias se usaron otras como fueron: sitio de ganado mayor, criadero de ganado mayor, sitio de ganado menor y criadero de ganado menor.

También se emplearon las siguientes medidas: pan sembrar pan coger y pan llevar, dependiendo del tipo de tierra que se otorgara.

Suerte de tierra.- Era un solar para la labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitación, o en simple merced. Tiene la cuarta parte de una caballería "... o sea diez hectáreas, setenta y nueve áreas y ochenta y ocho centi áreas". (12).

Composiciones.- Al llegar los conquistadores españoles, despojaron a los indios de las tierras que habían venido a ocupando, Cortés confiscó los bienes de Xicotencatl y Moctezuma y probablemente éstos fueron los que primero sirvieron para ser repartidos entre ellos; de igual manera se procedió con los demás bienes de la nobleza india, de los guerreros, así como de las tierras destinadas al culto y al ejército.

Era natural que el recién llegado fuera a radicar justamente en los lugares habitados por los indios, en sus pueblos. Allí mismo se finca su derecho de propiedad u la merced que posteriormente se lo concedía iba a abarcar tierras indígenas que

(12). Lucio Mariñel y Méndez. Ob. Cit. Pág. 33

la Corona Española deseaba se protegieran. En el curso de los -- años siguieron cometiéndose invasiones de las propiedades garanti- zadas a los indígenas, los propios, los ejidos, aún los fundos le- gales, lo cual motivó la expedición de numerosas leyes proteccio- nistas de éstos, pero que no siempre eran respetadas.

Se comprende que esta situación iba a crear un caos, muy en especial por la imprecisión de los límites de las tierras ocu- padas, algunos de ellos poco precisos o difícilmente precisables- y otros, que el derecho o el deseo del ocupante hacía que se ex- tendiera hasta un punto en que se encontraban otros intereses - igualmente fuertes que le detenían.

Para resolver este problema el año de 1571, se ordenó que se restituyeran a la Corona todas las tierras que estuvieran ocu- pándose sin justo título. Esta disposición no dio los resultados- apetecidos y más tarde, Felipe IV en 1631, considerando que eran muchas las tierras ocupadas sin derecho y que su enajenación le- gal podía resolver la penuria del Estado Español, dictó una Cédula Real que fue la primera en dar resultados; ordenaba que se hi- ciese una moderada composición y se expidieran nuevos títulos pa- ra medir las superficies que indebidamente se ocupaban; facultaba a los virreyes y presidentes de las audiencias para llevar a cabo estas composiciones. Resultaban sin embargo tan costosas por los- procedimientos de medición y deslinde, que el resultado de la ley no fue lo que se esperaba.

Tratando de resolver los numerosos problemas de titulación fue en Chalco donde se realizó la primera composición colectiva - que posteriormente se iba a repetir en Huejotzingo y en Atlixco. Corría el año de 1643, cuando los vecinos entregaron una determinada suma a la autoridad virreynal a fin de obtener sus títulos - definitivos.

Algunos años después, en 1754, se expide otra Cédula Real muy detallada y minuciosa, se conoce como la Real Instrucción, y en la cual se señalan las autoridades y el procedimiento que debe seguirse, en este caso el oral para mayor celeridad, y precisa el valor que debe pagarse en cada caso por título de propiedad que - se expidiera.

El problema no se resolvía y el 4 de diciembre de 1786, - se expide la ley que se reconoce como Ordenanza de Intendentes, - en la que se encargó a los intendentes de la venta y reparto de - tierras; como tribunal encargado de la revisión y apelación se designó a la Junta Superior de Hacienda. Lo poco práctico de esta - Ordenanza, motivó la expedición de otra Cédula Real en 1798, la - que tenía el espíritu de evitar gastos y trámites, y a quienes hubieran adquirido tierras de los intendentes, se les eximió de la - obligación de recurrir a la Junta Superior de Hacienda para la - confirmación de su título.

Prescripciones.- La prescripción positiva de las tierras-

usucapion- en favor de alguien, normativamente se hacía sobre tierras realengas y el término variaba de acuerdo con la buena o mala fe del poseedor, de diez a cuarenta años, concluidos los cuales operaba la usucapion.

Ventas.- Muchas de las tierras de la Nueva España, que pertenecían al tesoro real, pasaron a manos de los particulares a través de la simple compraventa, lo que nos indica que ya tal ingstitución empezaba a tener importancia práctica como un medio para la adquisición de la propiedad.

Además de las formas antes mencionadas para la obtención de tierras, cabe mencionar la Encomienda, como un medio de hacerse de ellas.

Aún cuando la encomienda tuvo en principio un carácter regligiosos, pues se les asignaron a los conquistadores un número de indígenas para su instrucción católica, y que en realidad fueron usados para la explotación de minas y tierras, sirviendo también para que el encomendero se apropiara de las tierras de los encomendados.

Es así como se despoja a los pueblos de los fundos legales y los campesinos se convierten en peones acasillados, sin journal y víctimas de cruel explotación.

Propiedad Pública.- Eran los bienes realengos.- ``Realengo era la tierra descubierta y conquistada y que no había sido adjudicada o adecuada para alguna de las finalidades que los otros tipos de propiedades establecían, eran aquellas tierras que el Rey-reservaba ``para disponer de ellas a nuestra voluntad``. (13).

Propiedad Comunal.- Esta a su vez fue subdividida en: Fondo Legal, ejido, tierras de repartimiento y propios.

Fundo Legal.- Por las múltiples cédulas que se expedieron ordenando la concentración de los indios en los pueblos, hubo varias discusiones para establecer la extensión de estas tierras, adoptándose como medida seiscientas varas contadas a partir de la Iglesia, destinándose este fundo al levantamiento de los hogares de los indios, fue inalienable porque su titularidad se le confería al pueblo y no a los particulares que lo componían, con el objeto de que fuera más fácil la evangelización de los indios. Formando pueblos con base en lo anterior, se dieron diversas disposiciones por las que se indica a los virreyes y a los gobernadores la forma de fundar dichos pueblos, pero éstas eran en su mayoría confusas, por lo que el Marqués de Falces, Conde de Santiesteban, tercer virrey de la Nueva España, señaló la extensión que deberían de tener como mínimo estos pueblos en quinientas varas de terreno por los cuatro vientos. Esta extensión se amplió posteriormente a seiscientas varas que debían contarse desde el atrio de la iglesia principal de la población.

(13) Angel Caso. Ob. Cit. Pág. 47

Ejido.- Felipe II dispuso en 1573, "que los sitios en los que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo donde los indios, puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles" . (14).

Se pensó en establecer en una forma de propiedad para favorecer a los indígenas permitiéndoles que se desarrollaran con una poca de libertad, pero desgraciadamente los encargados de llevar a acabo estas disposiciones no lo comprendieron así; con anterioridad se ha expresado que en la propiedad territorial de la precolonia, existían tierras comunales llamadas Calpullalli, que subsistieron y fueron lo que el ejido para estos pueblos.

Tierras de Repartimiento.- Los indios tenían tierras repartidas entre las familias que ocupaban sus barrios y por la Cédula expedida en 1560, se dispuso que los indios que fueran a ocupar los pueblos de nueva fundación disfrutaran de tierras de cultivo para su sostenimiento, a estas tierras se les denominó de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad.

Propios.- Fueron tierras que se destinaron al pago de los gastos públicos y eran administradas por el ayuntamiento, podían ser urbanos o rústicos y su uso era comunal.

(14) Lucio Mendieta y Núñez, Ob. Cit. Pág. 53

Propiedad Eclesiástica.- "En la época de la Conquista y Colonización de América, encontramos en el Derecho Español, la prohibición expresa para enajenar o transmitir la propiedad territorial a sociedades religiosas. Esta prohibición se remonta a principios del siglo XII, en que Don Alfonso VII prohibió la enajenación de bienes realengos a iglesias y monasterios" . (15).

Así también la Real Cédula dada el año de 1535, ordena la venta de terrenos y bienes realengos por las autoridades a los particulares, con la prohibición expresa de que con posterioridad se enajenaren a instituciones eclesiásticas o corporaciones religiosas, so pena de que dichas ventas fuesen nulas.

Los bienes eclesiásticos además de estar sometidos a la amortización del Derecho Canónico no pagaban impuestos, lo que provocó una grave crisis entre la Iglesia y la Corona Española, superada por medio de un concordato celebrado entre el Gobierno Español y la Santa Sede en el año de 1731, con la finalidad de que todos los bienes de la Iglesia pagaran impuestos.

En el año de 1767, el Rey Carlos III expulsa de España, así como de todos sus dominios a la Compañía de Jesús; en el año de 1769, pone a la venta las propiedades de ésta, en la Nueva España salen a la venta ciento veintiséis haciendas de consideración, ésto, aparte de los pequeños ranchos; se crea una deposita-

(15) Raúl Lemús García. "Derecho Agrario Mexicano": Editorial Porrúa, S.A. México 1985. Pág. 93

ría general que es la encargada de realizar la venta, pero no fue posible la enajenación de todos ellos, razón por la cual se dieron en arrendamiento, pasando los fondos al Gobierno Español.

A pesar de todas las prohibiciones hechas, la Iglesia -- constituyó una de las manifestaciones más importantes de la concentración de la propiedad en la época colonial, formando grandes latifundios, ya que el espíritu religioso imperante impidió el cumplimiento de estas prohibiciones.

En general se puede decir que, la época colonial se caracteriza en la cuestión agraria, por una lucha entre los grandes y pequeños propietarios, en la que aquéllos tendían a extenderse -- invadiendo los dominios de los indígenas, fueran de Propiedad -- individual o comunal y arrojando a estos de las tierras que -- poseían.

La repartición de la tierra a los conquistadores y a los colonizadores, fue hecha sin ningún límite en cuanto a su extensión, si a eso aunamos el hecho de los despojos que se realizarán a los indios y otros medios de hacerse la tierra, los mayorazgos por los cuales era el hijo mayor al que se le heredaban todas las propiedades del padre, y en pensamiento imperante en esa época -- de que el tener tierras era una situación de señorío, no por lo produjesen, sino por el simple hecho de tenerlas, encontramos el latifundismo, ya que, como afirma Abad y Queipo, " los españoles

componían un décimo de la población total de la Nueva España y - ellos sólo tienen casi toda la propiedad y riquezas del reino` (16).

Pero no sólo encontramos el latifundismo laico, también - se da el eclesiástico, aún cuando se prohibió a la Iglesia la tenencia de tierras, éstas las obtuvo a través de donaciones que se le hicieron`.

(16) Appel Caso, Ob. Cit. pág: 60

c).- MEXICO INDEPENDIENTE.

Aún cuando la independencia de la Nueva España se consumó el 27 de Septiembre de 1821, se debe partir en este estudio de principios del siglo XIX, en que se inicia el movimiento independentista con Miguel Hidalgo a la cabeza.

Sin duda la independencia tuvo un carácter esencialmente agrario, debido a que los indios que habían sido despojados de sus tierras, que estaban en poder de los latifundistas y tenían confianza en que al lograr su emancipación recuperarían sus propiedades.

Se deben distinguir los ideales habidos en que el movimiento de insurgencia, en relación con las personas que intervinieron; para Hidalgo se trataba de un movimiento tendiente a desconocer el gobierno usurpador de España y conservar las provincias para Fernando VII; en tanto que para el contingente del ejército-insurgente, se trataba de un movimiento de venganza en contra de los españoles y de la recuperación de las tierras de las que habían sido despojados por éstos.

Pero no ajeno al problema agrario, Hidalgo expide el 5 de Diciembre de 1810, en la ciudad de Guadalajara, un decreto que dice: " Por el presente mando a los jueces y justicias de distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de

de las rentas vencidas hasta el día por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la caja nacional, se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos` . (17).

Como se percibe en el fondo de las ideas de Hidalgo campeaba la intención de que fueran precisamente los naturales, antiguos detentadores de la tierra, quienes explotarán directamente las tierras, aunque conservando desde luego la característica de pertenencia común, es decir, que las tierras de las comunidades indígenas debían ser explotadas por éstos y en su beneficio.

De los caudillos de la independencia, fue Morelos quien más comprendió el problema agrario y pretendió darle una solución de mayor profundidad en su documento que se conoce con el nombre de "Proyecto de Confiscación de Intereses Europeos y Americanos Adictos al Gobierno Español", cuyo contenido en lo que al problema agrario se refiere, establece: "... Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboríos pasen de - dos leguas cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura - consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar - un corto terreno que puedan asistir con su trabajo..." (18).

(17). Manuel Fabila. Ob. Cit. Pág. 64.

(18) Lucio Mendieta y Núñez. Ob. Cit. Pág. 162.

De lo antes transcrito, es posible advertir un antecedente importantísimo de la pequeña propiedad, pues como Morelos sostiene "... el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo ...", lo cual unido al imperativo - " deben también inutilizarse las grandes haciendas ...", da por resultado el parvifundio, es decir, la idea de Morelos que desaparecieran los latifundios y se repartiesen sus tierras.

Hubo otros decretos de Morelos, como el del 18 de Abril de 1811, en el que entre otras cosas ordena se entreguen las tierras de los pueblos a los naturales de ellos para su cultivo, y lo mismo ordena en su proclama del 29 de Enero de 1813.

Como se ve, Morelos tenía perfectamente claras las diversas formas de detentar la tierra, pues percibía el parvifundio - como irreconciliable con el latifundio; así como la propiedad comunal, es decir, como aquella que corresponde a los naturales de los pueblos, o sea, las tierras de los pueblos, las que debían ser entregadas a éstos, para que los naturales las cultivaran.

Pues bien, de los documentos citados encontramos que la tendencia política y jurídica respecto de la tenencia de la tierra, era desaparecer el latifundio y establecer la pequeña propiedad, con lo que se lograría una cierta reivindicación de los

naturales y de todos los demás campesinos, unido ésto desde luego al sistema colectivo de tenencia y explotación de la tierra, conocido en nuestros días como Propiedad Comunal.

En el año de 1808 resulta crucial para la Nueva España, - pues en el Ayuntamiento se enfrentan los europeos con los criollos respecto de la situación imperante desaparición del movimiento español, sosteniendo los primeros que todo se conservará igual; en tanto los segundos quisieron desconocer la facultad del Rey para enajenar a su nación y a sus provincias. Esto dió por resultado que el gobierno español empezase a darse cuenta de los problemas con que se había de enfrentar en breve tiempo. En efecto, como consecuencia de todo ésto, el gobierno mencionado pretendió frenar la ola de inconformidades y rebeldías, expidiendo con el carácter de urgente el Decreto de 26 de mayo de 1810, que en su parte conducente establece: "... y en cuanto al repartimiento de aguas y tierras, es igualmente nuestra voluntad que el Virrey a la mayor brevedad posible, tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas y con arreglo a las leyes, - a las diversas y repetidas cédulas de la materia y a nuestra Real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible de terceros y con la obligación - los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo." (19).

Para infortunio de la corona y del virreynato, dicho docu

(19) Manuel Fabila, Ob. Cit. Pág. 59

mento fue conocido en la Nueva España el día 15 de octubre de -- 1810, es decir, escasamente a un mes de la fecha en que se ini -- ció el movimiento libertatorio promovido por el Cura de Dolores, lo que explica que, las autoridades del virreynato hayan otorga -- do una amnistía para todas aquellas personas que reconocieran al gobierno de la Madre Patria; sin embargo, dada la situación - -- caótica que ya imperaba en el territorio nacional, sobre todo en la zona influida por la insurgencia, no llegó a tener eficacia, insistiendo, no tanto por la actitud de las autoridades novohis -- panas, cuanto por la rebeldía de la población.

Una vez consumada la independencia de México, los nuevos gobiernos procuraron resolver el problema agrario, pero conside -- rándolo desde un punto de vista diferente del que dominó durante la época colonial.

La conquista y la colonización del territorio mexicano, -- se realizaron de una manera irregular y al consumarse la inde -- pendencia, el país se encontraba en unos lugares muy poblado, y en otros casi desierto.

El problema agrario en este período presenta dos aspec -- tos: una defectuosa distribución de tierras y una defectuosa dis -- tribución de los habitantes sobre el territorio nacional. En la época colonial, principalmente en la guerra de independencia, se

consideró el primer aspecto, realizada la independencia los gobiernos de México sólo atendieron el segundo aspecto, y para regularizarlos se dieron las leyes de Colonización.

La primera disposición que se dictó en el México independiente sobre colonización interior fue la promulgada por Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821, concediendo a los militares que hubiesen pertenecido al Ejército de las Tres Garantías una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en que hubiesen elegido para vivir.

El Decreto de 4 de enero de 1823, fue una verdadera Ley de Colonización, siendo expedido por la Junta Nacional Instituyente y su objeto era estimular la colonización con extranjeros, ofreciéndoles tierras para que se establecieran en el país. La disposición más interesante de este Decreto, es la contenida en el artículo 2º. Porque es un antecedente preciso del principio de la desamortización y señal inequívoca de que el primer gobierno de México Independiente, estimaba que el latifundismo era uno de los principales problemas. Artículo 2º. "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 puedan cultivar

lar, sean repartidas entre otras, indemnizando al propietario su justo precio a juicio de peritos". (20).

El Decreto de 14 de Octubre de 1823 se refiere a la creación de una nueva provincia que se llamaría Istmo y tendría como capital la ciudad de Tehuantepec, ordenándose que las tierras baldías de esta provincia se dividieran en tres partes: La Primera - debería repartirse entre militares y personas que hubiesen prestado servicios a la patria, pensionistas y cesantes. La Segunda se distribuiría entre capitalistas nacionales o extranjeros que se establecieran en el país, y la tercera sería repartida por las diputaciones provinciales en provecho de los habitantes que carecieran de propiedad. Aún cuando esta Ley fue puramente local, en cuanto se refiere a una parte determinada del país, encierra gran interés porque señalaba claramente la orientación de los gobiernos independientes en asuntos agrarios.

La Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824, ordenaba que se repartieran los baldíos entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional, prefiriéndose a los mexicanos, sin hacer otra distinción que la de sus méritos personales, según fuesen los servicios que hubiesen prestado a la patria. El artículo 12 decía: No se permitirá que se reúna en una sola mancomunidad más de una legua cuadrada de 5000 varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de abrevadero. (20). Lucio Méndiceta y Núñez. Ob. Cit. Pág. 92

La Ley de Colonización de 6 de Abril de 1830, decretaba que se repartieran tierras baldías entre las familias extranjeras y mexicanas que quisieran colonizar los puntos deshabitados del país, dándose a la familia mexicana fondos para el viaje hasta los lugares de colonización, manutención por un año y útiles de labranza.

Posteriormente en 1846 Don José Mariano Salas, expidió un reglamento sobre colonización y en 1854 Santa Anna expide la Ley General de Colonización, nombrando a un agente en Europa a fin de que favoreciera la inmigración. En esa Ley se encargan por primera vez los asuntos de tierras a la Secretaría de Fomento.

Las leyes a que nos hemos referido completamente ineficaces, porque al dictarse no se tuvieron en cuenta las condiciones especiales de la población rural mexicana, ni las que por el momento guardaba el país. Se puede decir que las leyes sobre colonización expedidas en este período no fueron conocidas por los pueblos indígenas, porque los medios de comunicación eran dilatados y difíciles, porque la mayor parte de dicha población no sabía leer ni escribir, porque las revoluciones y los frecuentes cambios de gobierno hacían inconsistentes las disposiciones legales y retrasaban o anulaban su publicación.

El indio del México Independiente se caracteriza por su apatía y por su arraigo a la tierra donde ha nacido, era necesario mejorarlo en su medio y no dictar leyes encaminadas a sacarlo bruscamente de él. Por estas razones fracasaron las leyes de colonización, los pueblos de indios no recuperaron las tierras perdidas, ni obtuvieron otras que mejoraran sus circunstancias. La decadencia de su pequeña propiedad, que al iniciarse la independencia era muy marcada, continua acentuándose al amparo de los frecuentes desordenes políticos.

d).- LA REFORMA.

No obstante la prohibición de la Corona Española para que el Clero adquiriera riquezas, la Iglesia no sólo se hizo de los bienes necesarios para los fines específicos que por su naturaleza le correspondían, sino que incrementó grandemente sus riquezas. Las principales formas de ingresos de la Iglesia son las siguientes: Donaciones, Limosnas, Diezmos, Primicias, Capellanías, Patronatos y Memorias. Constituyéndose en una gran acaparadora de tierras y formando el latifundio eclesiástico.

El estado a su vez dejó de percibir impuestos sobre estos bienes, si además de esto, vemos que por disposición expresa del Derecho Canónico, los bienes de la Iglesia no eran enajenables, - pues el Estado tampoco percibía ingresos por la transmisión de dominio de dichos bienes, la disposición antes aludida dio origen a que los bienes de la Iglesia se conocieran como bienes de manos muertas, es decir, que no estaban en la circulación ni en el comercio.

Según estudios realizados sobre el valor de los bienes eclesiásticos en nuestro país, vemos que para el doctor Mora éste ascendía hasta el año de 1832 a \$ 179, 163, 750.00, incluyendo muebles e inmuebles, debiendo distinguir entre los bienes productivos e improductivos, los primeros eran: fincas, terrenos, etc.

Bienes de Manos Muertas, expedida por el Presidente Ignacio Comonfort, el 25 de Junio de 1856. En este cuerpo legal se estableció, que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas fuesen adjudicadas a sus arrendatarios, para cuyo efecto se tomaría como base de las operaciones respectivas el 6% anual de las rentas. El artículo 8º. exceptúa de la enajenación mencionada, a los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución y en cuanto a las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptúan los edificios, ejidos y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones a las que pertenezcan.

El procedimiento que se estableció fue el siguiente:

1.- Las adjudicaciones deberían hacerse dentro de los tres primeros meses seguidos a la publicación de la Ley.

2.- Si dentro de ese término no se llevaban a efecto dichas adjudicaciones, los arrendatarios perdían el derecho y privilegio que les habían conferido la ley, autorizándose entonces el denunciante de los bienes mencionados, y entregándosele al denunciante como premio la octava parte que se obtuviese del valor del inmueble.

3.- Las operaciones de adjudicación o de compraventa, causaban el 5% de alcabala por la transmisión de dominio.

representando un capital de \$149, 131, 860.00 y los segundos que eran: alhajas, obras de arte, etc; tenían un valor de \$30.031,894.00.

Pensando los liberales que para el progreso del país, se hacía necesaria la ocupación de los bienes del clero, se presentan diversos proyectos y leyes para la confiscación de los mismos, como la disertación del doctor Mora, presentada al Cuarto Congreso del Estado de Zacatecas, que convocó en 1831 a un concurso sobre si era posible al gobierno tomar los bienes de la Iglesia. El doctor Mora, "señalo en forma terminante la licitud de la ocupación de los bienes del Clero, estableciendo "que los bienes eclesiásticos son por esencia temporales, lo mismo antes que después de haber pasado al dominio de la Iglesia; que ésta, considerada como cuerpo místico no tiene derecho ninguno a poseerlos ni a pedirlos, ni mucho menos a exigirlos de los gobiernos civiles; que como comunidad política puede adquirir, tener y conservar bienes temporales, pero sólo el derecho que corresponde a las de su clase, es decir; al civil; que a virtud de este derecho, la autoridad pública puede ahora y ha podido siempre dictar por sí misma y sin concurso de la eclesiástica, las leyes - tuviere por conveniente sobre adquisición, e inversión de bienes eclesiásticos". (21).

Este período se conoce como el de la prereforma.

La Reforma se inicia con la Ley de Desamortización de -

(21). Raúl Lemús García. Ob. Cit. Pág. 143

En virtud de este procedimiento las adjudicaciones fueron muy raquíticas, pues en primer lugar tenían que pagar los adjudicatarios, en el mejor de los casos, las dos terceras partes en numerario y una en bonos, y en el peor de los casos, tenían que pagar la totalidad en numerario.

Esto era ilógico, pues quien estaba arrendando un inmueble para vivir o para explotar, según se tratara de bienes urbanos o rurales, lo hacía así precisamente porque no tenía capacidad económica para adquirir el o los inmuebles en propiedad.

Todo esto se agravaba más con la alcabala que tenían que pagar al estado del 5 %, por concepto de traslado de dominio.

Por si fueran pocas las razones anteriores, la mencionada ley fue inoperante porque el clero desde el púlpito empezó a condenar a excomunión a todas las personas que se beneficiaran invocando la ley de referencia; ahora bien, como en tales circunstancias nadie deseaba beneficiarse de las adjudicaciones, empezaron a funcionar los denuncios y con ellos, el aprovechamiento del famoso 8 del valor de las fincas, que el Estado normalmente pagaba con tierras, es decir, que bajo este incentivo, individuos sin escrúpulos se dedicaron a hacer denuncias al por mayor, lo que produjo una nueva manera de concentración de la tierra.

En lo que se refiere a la reducción de las propiedades comunales a la calidad de propiedades privadas individuales, las -

consecuencias no podrían ser más desastrosas, pues fue aprovechado este pretexto por personas que en muchas ocasiones no formaban parte de las comunidades de los pueblos, de tal suerte que se dedicaron a incrementar la concentración de las tierras en unas -- cuantas manos, en perjuicio definitivo de las poblaciones, las - que en adelante ya no tendrían propiedades comunales.

Como se ve claramente, la ley no vino en realidad a solucionar el problema subsistente desde la colonia, antes bien, vino a agudizarlo; y en lo que se refiere a la desaparición de las tierras comunales, la medida gubernativa fue catastrófica.

En el fondo parece que los propósitos de la mencionada Ley eran más bien económicos y no políticos, es decir, que no se trataba tanto de despojar al clero de sus bienes cuanto que ponerlos en circulación, pretendiendo con ello impulsar el desarrollo-económico del país.

Este criterio se ve corroborado plenamente en palabras de Miguel Lerdo de Tejada, cuando afirma: "Dos son los aspectos bajo los cuales debe considerarse la providencia que envuelve dicha ley, para que pueda apreciarse debidamente; Primero, como una resolución que va a hacer desaparecer uno de los errores económicos que más han contribuido a mantener estacionaria la propiedad e impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ella dependen; Segundo, como una medida indispensable para allanar el prin-

principal obstáculo que hasta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario uniforme y arreglado a los principios de la ciencia, movilizándolo la propiedad raíz, que es la base natural de todo buen sistema de impuestos` (22).

Los propósitos económicos buscados por la Ley, no fueron alcanzados precisamente por las causas y con los resultados expresados en líneas inmediatamente anteriores a éstas, de los cuales el más grave fue que los latifundios de la Iglesia se escaparon de ella para convertirse en latifundios laicos, tanto o más perjudiciales que aquéllos.

Bien pronto se percató el gobierno de las consecuencias funestas de la ley que comentamos, por lo que en una circular del 9 de octubre del mismo año dispuso: " ... que todo terreno cuyo valor no pase de 200 pesos conforme a la base de la ley de 25 de Junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tengan como de repartimiento, ya pertenezca a los ayuntamientos, o esté de cualquier modo sujeto a la desamortización, sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar derecho alguno, y sin la necesidad tampoco de otorgamiento de la escritura de adjudicación, pues para convertirlos dueños y propietarios en toda forma, de lo que se les venda, bastará el título que se les dará la autoridad política, en papel marcado con el sello de su oficina, protocolizándose en el archivo de la misma, los documen-

(22) Raúl Lemús García. Ob. Cit. Pág. 150.

tos que se expidan ...` (23).

Esta nueva disposición tampoco vino a dar una solución al problema agrario y en general, al problema de la propiedad inmueble del país, pues lo único que se consiguió fue incrementar a la gran propiedad como efecto de la Ley de Desamortización, y como consecuencia de la circular de 9 de octubre que comentamos, se produjo la aparición de la pequeña propiedad inmueble. Es conveniente aclarar que ésta se desarrolló en un clima de inseguridad e incertidumbre, pues las adjudicaciones se llevaron en rebeldía de las incorporaciones afectadas y por ende, la titulación no hacía referencia a las medidas y colindancias, a las características, etc; de los predios adjudicados.

Por lo que hace a la Constitución de 1857, en su artículo 27, elevó a la categoría de preceptos constitucionales los postulados esenciales de la Ley de Desamortización, tan así, que el citado artículo dispone: " La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y de los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad pa-

(23) Manuel Fabila, Ob. Cit. Pág. 115.

ra adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución". (24).

Como puede notarse, en este artículo, ya no se exceptúa al ejido de la desamortización, esto es, que ya no fue posible - que siguiesen subsistiendo como propiedad comunal, procediéndose a su enajenación y olvidándose de sus beneficios, ya fuera para - la población excedente de los pueblos, o ya que los pobladores - encontrasen en ellos un modo de subsistencia durante la época en que se escaseaba el trabajo y siempre una ayuda eficaz para su vida, aprovechando sus frutos naturales o haciendo uso de ellos para la cría de sus ganados.

Además, la interpretación que se dio a esta legislación, - fue en el sentido que de acuerdo con lo que se ordenaba, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y por consiguiente privadas de personalidad jurídica, lo que dio motivo a que las comunidades se hallaran incapacitadas para defender sus derechos.

Las disposiciones contenidas en las leyes que ya hemos comentado, provocaron una reacción violenta por parte del clero, - dando lugar a una lucha que se conoce como Guerra de los Tres - Años, lo que llevó al presidente Juárez a tomar medidas drásticas con el propósito de excluir radicalmente a la Iglesia de la actividad política y privarle de la influencia que tenía sobre la po-

(24) Manuel Fabila. Ob. Cit. Pág. 118

blación.

Al efecto se expide la Ley de Nacionalización de Bienes-Eclesiásticos el 12 de Junio de 1859, pudiendo verse en sus considerandos claramente los motivos que la originaron, clasificándose de su lectura en los siguientes renglones:

1.- Rebeldía obstinada respecto de la sujeción al poder civil;

2.- Dilapidación de los fondos de los fieles en cuestiones impías; y

3.- Obstaculización de la paz interna del país e incremento de la guerra civil.

En tal virtud del contenido de la ley se desprende de la siguiente orientación: 1.- La nacionalización de los bienes de la Iglesia; 2.- Separación estricta entre el Estado y la Iglesia; 3.- Supresión de las órdenes religiosas regulares; 4.- Prohibición de construir nuevos templos; 5.- Establecimiento de pensiones para los clérigos que por razones de salud o de edad no pueden desempeñar su ministerio; 6.- Otorgamiento de fincas individuales para los monásticos enclaustrados, proporcionadas mediante la inversión de sus dotes respectivas; y 7.- Nulidad de las enajenaciones realizadas por el Clero, de los bienes objeto de nacionalización.

Por lo que hace a los efectos de la Ley de Nacionalización que se comenta, éstos fueron eminentemente políticos, pues se conservó la división de Bienes Eclesiásticos, a saber: Pequeña Propiedad Privada y Gran Propiedad Privada, desapareciendo únicamente la propiedad de la Iglesia. Esto desde luego, significó ya un adelanto dentro de los propósitos que el Estado tenía de solucionar el problema de la tenencia y detentación de la propiedad raíz en México.

Es lógico apreciar que en estas condiciones el latifundismo prosperó considerablemente, en tanto la pequeña propiedad permanecía igual y acaso con menores posibilidades de subsistencia. Al respecto se debe citar a Andrés Molina Enríquez, que dice: "Pero a pesar de las leyes de nacionalización, el abismo abierto entre la propiedad muy grande de origen colonial y la muy pequeña que formaron las Leyes de Desamortización, no pudieron llenarse... la propiedad grande se consolidó enfrente de la pequeña, haciendo definitiva la separación de ambas". (25).

Además de las disposiciones citadas, en esta época, se da la Ley sobre Baldíos expedida el 20 de Julio de 1863, en la que, como ya antes se había hecho, se trata de resolver el problema agrario con la reparación de terrenos baldíos y al respecto el artículo 1º define los baldíos diciendo: Son baldíos para los efectos de esta Ley, todos los terrenos de la República que

(25) Andrés Molina Enríquez.- "Los Grandes Problemas Nacionales".- Ediciones del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana.- México 1951. Pág. 83.

no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizado para adquirirlo.

El artículo 2º establece: Que nadie puede denunciar más de dos mil quinientas hectáreas de terreno baldío, y no pueden hacer denuncia los nacionales de países limítrofes.

El artículo 4º nos da la forma de pago: Dos terceras partes en numerario y la otra en bonos de la deuda.

El artículo 5º dispone: Que el poseedor de un baldío - que este cultivado y acotado y que lo haya poseído durante diez años o tiene título del baldío por autoridad ilegítima tiene derecho a que se le rebaje la mitad del precio.

El artículo 9º ordena: Nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia en terrenos que no sean baldíos.

El artículo 10º establece: La obligación para quienes se adjudiquen baldíos, de tener durante diez años contados desde la adjudicación, por lo menos, un habitante por cada doscientas hectáreas adjudicadas, perdiendo el terreno y el precio que hubiera

pagado si no lo hiciere.

Esta ley acrecentó el malestar que ya se había producido con la Ley de Nacionalización, pues algunas personas denunciaban como bienes eclesiásticos los que no eran, con las consiguientes molestias para sus dueños y es precisamente en el artículo 9º de la ley que ahora se comenta donde con el pretexto de que eran baldíos, se hacían denuncias ante las autoridades, para que éstas - averiguaran la verdad, lo que trajo consigo un amago mayor contra la propiedad y la constante zozobra para sus propietarios.

También en esta época, siendo presidente Sebastián Lerdo de Tejada, se expidió un decreto en materia de colonización el 31 de Mayo de 1875, en virtud del cual el Ejecutivo quedaba facultado para contratar con compañías extranjeras que incrementaran la colonización en el país, otorgándoseles a dichas empresas una -- "subvención por familia establecida u otra menor por familia desembarcada en algún puerto. Además dichas empresas deberían de - realizar una serie de actividades tendientes a localizar dichas - tierras baldías, con el objeto de que fueran colonizadas, pagándo les a ellas con un tercio de las mismas con el numerario respecti vo. En lo que se refiere a los colonos, éstos recibirían ayuda - durante los dos primeros años de su establecimiento, tanto en lo que se refiere a implementos de labranza como en lo relativo a ma teriales de construcción de vivienda y a partir del término seña lado, dichos colonos pagarían a largo plazo la deuda que hubieren

adquirido con el Estado" . (26).

En estas condiciones, empezaron a trabajar las compañías-deslindadoras, las que debido a su ambición desconocieron los títulos de propiedad de los campesinos y los antecedentes de las tierras comunales, lo que resultaba fácil, pues en casi todos los casos las cédulas reales en que se apoyaban eran ilegibles y en otros se encontraban mutilados o de plano extraviados. Todo esto dio paso a que se cometieran verdaderos abusos, de tal suerte que los pobladores de casi todo el país, fueron despojados de sus tierras comunales y las pequeñas propiedades también fueron objeto de despojos.

Lo más importante de esta Ley, fue que se autorizó al Ejecutivo para contratar a compañías particulares que trajesen colonizadores a nuestro país, a las que se conferían grandes privilegios, dando lugar a las compañías deslindadoras.

C A P I T U L O I I

GENESIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

a).- LEGISLACION EN EL PERIODO DE INDEPENDENCIA

b).- CONSTITUCION DE 1814

c).- CONSTITUCION DE 1824

d).- CONSTITUCION DE 1836

e).- CONSTITUCION DE 1843

f).- CONSTITUCION DE 1857

C A P I T U L O I I

GENESIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

a).- LEGISLACION EN EL PERIODO DE INDEPENDENCIA.

A principios del siglo XIX la cantidad de nativos despojados era muy grande y al sobrevenir la guerra de independencia - éstas se sumaron de inmediato, viendo en ello la posibilidad de recuperar la tierra que se les había usurpado por la fuerza y la arbitrariedad. Las tierras como hemos podido observar se acumulaba, indudablemente favoreciendo la propiedad privada de los españoles y de la iglesia y por consecuencia, se acrecentaba cada vez más la pérdida de la propiedad de las comunidades, ello produjo - un gran malestar social y económico y en consecuencia la guerra - de independencia.

El iniciador de la independencia de México fue Miguel Hidalgo y Costilla, su obra social se puede deducir en dos decretos el primero se publicó por bando del 18 de Octubre de 1810, en cuya parte conducente establecía: " prevéngase a todos los dueños - de esclavos y esclavas que luego inmediatamente que llegue la noticia esta pausable superior orden, las pongan en libertad... y no haciéndolo así los citados dueños de esclavos y esclavas sufriran irremisiblemente la pena capital y la confiscación de todos sus bienes".

En la Ciudad de Guadalajara, el 5 de Diciembre de 1810, - expide el Primer Decreto Agrarista cuya importancia deriva, no - sólo de ser el primer ordenamiento que pretendiera hacer justicia sino por las ideas agrarias tan adelantadas para su tiempo.

``Don Miguel Hidaigo y Costilla, Generalísimo de América. Por el presente mando los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras - pertenecientes a las comunidades naturales, para que entregándo - las en la caja nacional, se entreguen a los naturales las tierras para su cultivo; sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos`` (27).

Se observa en este ordenamiento el interés por la suerte del aborigen y preocupación por los problemas derivados de la tenencia de la tierra.

Don José María Morelos y Pavón, que se había sumado a la causa insurgente, asumió la jefatura de la lucha de la independencia después del fusilamiento de su noble iniciador.

Morelos tuvo nociones más ajustadas a la realidad nacional, con el problema de la tierra de las grandes extensiones, con

(27). Rablia, Manuel ``Cinco Siglos de Legislación Agraria en México de (1493-1940) Pág. 64

Morelos la insurgencia tomo un cariz completamente diferente, pue de afirmarse que con el adquiere forma legal, económica y social- la independencia y en cuanto a la tenencia de la tierra, ordena- Morelos a los Jefes Militares a sus órdenes que: ``Deben también - inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyas tierras laborales pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio de la agrí cultura consiste en que muchos se dediquen con separación a bene- ficiar un corto terreno que pueda asistir con su trabajo e indus- tria y no en que un solo particular tenga muchas tierras infructí- feras, esclavizando a millares de gentes para que cultiven por la fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo - como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del pueblo``. (28).

Como se puede observar, en este documento se trataba de - evitar la efusión de sangre de una y otra parte, demostraba tam- bién la honda preocupación social y política en la mala distribu- ción de la tierra, en dicho documento se asentaba:

``Deben tomarse como enemigo a todos los ricos, nobles empleados- del primer orden y apenas se ocupe una población, se les despoja- rá de sus bienes para repartirlos entre los vecinos pobres y la - caja militar, en el reparto a los pobres que procurá que nadie - enriquezca y todos queden socorridos.`` (29)

Como se ve, el problema agrario no fue ajeno a las preocu

(28). Fabila, Manuel. Opus Cit. Pág: 66

(29) Fabila, Manuel. Opus Cit. Pág. 67

paciones de los insurgentes, puesto que se daba cuenta era problema fundamental de la nación.

La independencia de México fue hecha por campesinos despojados de sus tierras injustificadamente en que participaron junto a los insurgentes tratando de recuperar sus tierras que se les habían arrebatado por los españoles y el clero.

Los indios y los mestizos continuaron en un estado de miseria y servidumbre. Los gobiernos independientes dictaron leyes de colonización tendientes a resolver el problema de la tierra, pero sin el enfoque apropiado. Pensaban que el problema consistía en una mala distribución de los habitantes sobre el suelo, así como una mala distribución del suelo entre los habitantes, como era la realidad.

Así vemos que desde el gobierno de Iturbide hasta el último gobierno de Santa Anna se expidieron varias leyes de colonización con el propósito de poner bajo cultivo por extranjeros y mexicanos los terrenos improductivos.

Las leyes de colonización, nos dice Lucio Mendieta, fracasaron porque no fueron conocidas por los pueblos indígenas debido a la deficiencia de los medios de comunicación y además la mayoría de la población no sabía leer ni escribir.

Aunque fueran conocidas estas leyes por toda la población indígena no la beneficiaron porque contradecían su idiosincracia.

b).- CONSTITUCION DE 1814.

El 13 de Septiembre de 1813 se reunió en Chilpancingo, - Guerrero el Primer Congreso de Anáhuac, convocado por el General Í sí, o José María Morelos y Pavón para iniciar la obra de la organización jurídica de la Nación Mexicana.

El movimiento insurgente comienza a dar frutos, en ceremonia muy solemne en la que se reunieron políticos y pensadores - eminentes de la insurgencia alrededor del Capitán General de los Ejércitos Americanos, Don José María Morelos y Pavón quedó instalado en esta población el Congreso de Anáhuac.

El objetivo del Congreso de Anáhuac, vista la necesidad - de fundamentar la vida nacional, José María Morelos y Pavón decidió convocar a los demás destacados participantes del movimiento-insurgente para instaurar un gobierno.

Este gobierno dirigirá al País con base en un ordenamiento jurídico-político, elaborado por todos los diputados de las - diferentes provincias que integran el territorio nacional: Don J sé Sixto Verduco por Valladolid, el Licenciado Ignacio López Rayón por Guadalajara, Don José María Liceaga por Guanajuato, el L licenciado Manuel Herrera por Tecpan, el Licenciado Carlos María - Bustamante por México, el Doctor José María Cos por Veracruz, el-

Licenciado Andrés Quintana Roo por Puebla y Don José María Murguía por Oaxaca.

Morelos al inaugurar la sesión, pronunció un vigoroso discurso, abarcó la historia de la insurgencia donde subrayó la importancia del movimiento para lograr la independencia y libertad.

Acto seguido, el Licenciado Juan Nepomuceno Rosains, en su calidad de secretario del Congreso de Anáhuac, pronunció el contenido del documento de José María Morelos y Pavón, titulado "Sentimientos de la Nación". Este documento contiene veintitrés puntos donde menciona: América debe declararse libre e independiente de España y de cualquier otra nación o gobierno; la religión católica se establecerá como la única del país; la soberanía nacional como una voluntad emanada directamente del pueblo, la igualdad ante la Ley, la inviolabilidad del domicilio y la división de los poderes.

Otros puntos sobresalientes son la prescripción de la diferencia de las castas, la abolición de la esclavitud, menos cargas impositivas al pobre en su jornal de trabajo y la necesidad de moderar la opulencia y la indigencia. La brillante trayectoria militar y política de José María Morelos y Pavón culmina con la instalación del Congreso de Anáhuac nombrado lugarteniente por Miguel Hidalgo y Costilla.

Con este nombramiento José María Morelos y Pavón fue comisionado para dirigir la insurrección en el sur y tomar Acapulco.

En su nombramiento José María Morelos y Pavón dirige las campañas más notables de la insurgencia con la ayuda de colaboradores como Hermenegildo Galeana, Leonardo Bravo, Nicolás Bravo, - Vicente Guerrero, Guadalupe Victoria y Mariano Matamoros, toman numerosas poblaciones, entre las que destacaron Acapulco, Oaxaca y Orizaba.

Su operación más brillante ha sido la resistencia al sitio de Cuautla que forzó al gobierno virreynal durante 63 días a una movilización de recursos militares y económicos más costosas de que se tenga noticias en la insurrección.

En la Constitución de Apatzingán aparece la síntesis del pensamiento liberal, que los mismos constituyentes propusieron - que pasara a formar parte de aquel documento, considerando que - esas ideas se adecuaban a la realidad política y social del país.

c).- CONSTITUCION DE 1824.

El 4 de Octubre de 1824 fue promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual se adoptó el sistema de Gobierno Republicano, Representativo, Popular y Federal; estableciéndose que el Gobierno quedaría dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En esta época se formaron dos partidos políticos, uno - que deseaba que México fuera una República Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos para resolver sus problemas internos; entre los numerosos partidarios del federalismo se encontraba - "el joven diputado, que después se convertiría en el creador - del juicio de amparo, Don Manuel Crescencio Rejón." (30)

El otro partido aspiraba que se implantara la República del tipo centralista, formada por provincias o departamentos donde el Poder Central, resuelve todos los problemas que afectan al territorio. Entre los principales partidarios del centralismo se encontraba Fray Servando Teresa de Mier, el argumento en que se basaban los centralistas para que México adoptara la forma de la República Central " Se apoyaba en la tradición política de nuestro país, que según ellos, acusaba un régimen de centralización, arguyendo, por lo tanto, que la implantación del federalismo vendría a dividir lo que antes estaba unido, mediante la creación -

(30) Ignacio Burgin.- "Plan de Ayutla": Conmemoración de su Primer Centenario (conferencias) Pág. 63

artificial de Estados Federados, con mengua para la potencialidad y progreso de la Patria". Finalmente, triunfó el partido de los federalistas.

En la Constitución de 1824, el tema que más nos interesa es el referente al aspecto agrario, por las repercusiones que más tarde tendría, ya que permitió la concentración de la tierra en poder de la iglesia y de particulares; políticamente el gobierno reconoce al clero como un poder autónomo dentro de su propio territorio, acepta la coexistencia de un poder que con el tiempo le disputaría la soberanía; en la propia Constitución se estableció que "la religión de la Nación Mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La Nación la protege por leyes sabias y justas y, prohíbe el ejercicio de cualquier otra".

El artículo 112, fracción III, de la propia Constitución expresa: "El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en su posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos, elegidos por ella y el Gobierno".

De esta manera, el problema agrario lejos de quedar resuelto en la Carta Magna, con el tiempo propició el acrecentamiento -

de latifundios tanto del clero como de los poderosos hacendados; ocasionando lamentables luchas fratricidas que fueron necesarias para poner fin al yugo que por tantos años había mantenido al - pueblo en la más espantosa miseria.

d).- CONSTITUCION DE 1836.

El 30 de Diciembre de 1836 - Constitución de las Siete - Leyes - en el cual se adoptó el sistema centralista donde surgieron dos partidos políticos, Liberal y Conservador.

El Partido Liberal.- Su forma de Gobierno: Republicana, Democrática y Federativa; y el Partido Conservador adopta el Centralismo y la Oligarquía, que con el tiempo se inclinó hacia la monarquía, entre sus partidarios se encontraba Lucas Alamán.

Cuando un pueblo vive agitado por ideologías políticas y para él se dicta una constitución que sólo intenta cimentar la preponderancia de un partido triunfante, lo único que se logra - es plantear un debate o lanzar un reto, aceptado por los vencidos, puede alcanzar dramática intensidad y presentarse con su cortejo de sangre, propio de las guerras civiles. Tal fue el caso de la Constitución de las Siete Leyes, nacieron de un golpe de Estado y no de una Revolución Popular, y las cuarteladas, los pronunciamientos, los golpes de estado, sólo tienen fuerza contra el poder que destruyen pero no en la sociedad que conmueven. El destino de una ley fundamental así creada, es pasajero, y sus principios no deciden el futuro del pueblo para el cual se dictan o proclaman. (31).

(31) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Mexico a través de sus Constituciones.

El establecimiento del centralismo, hecho en la Constitución de 1836, abrió la contienda sobre esta forma de gobierno y en contra de las Siete Leyes brotaron de los defensores de la tesis opuesta, las más acres y las diatribas más enérgicas.

No debe olvidarse el problema agrario, que en la Constitución de 1836 contenía una importantísima declaración de los derechos del hombre, tales como: Artículo 1º, Fracción III, que hablaba de que las personas no podían ser privadas de su propiedad, ni del libre uso, y aprovechamiento de ella en todo, ni en parte.

Así también es posible la afectación: "Cuando un objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la capital, por el gobierno y la junta departamental en los departamentos, y el dueño, o sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular previamente indemnizado a tasación de dos peritos nombrado uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla "

La calificación dicha, podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital y en los departamentos ante el Superior Tribunal respectivo.

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.

Puede ser privado de su derecho de propiedad, cualquier -
corporación eclesiástica o ~~el~~ el particular cuando sea obje
to de general y pública utilidad ^{que-751-10} exija, si tal circunstancia fue
ra calificada por el Presidente y los cuatro Ministros en la ca-
pital, por el gobierno y junta departamental en los departamen -
tos.

Como podemos verificar del análisis de este documento -
constitucional de 1836, que tenía orientación centralista, no hace
mención a ninguna protección para los pueblos indígenas o las -
clases campesinas, solamente regula la protección a la propiedad
y en casos excepcionales, la afectación a la propiedad cuando -
se cumplen con los requisitos mencionados en el párrafo anterior.

e).- CONSTITUCION DE 1843.

El 15 de Junio de 1843, se expidió la Constitución donde se adoptó abiertamente el régimen centralista conocido con el nombre de Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Antonio López de Santa Anna, proclamó el Plan de Tacubaya el 28 de Septiembre de 1841. En el mencionado plan se declaró la cesación de todos los poderes existentes, en virtud de la Constitución de 1836, el decreto del 19 de diciembre de 1842, expedido por Nicolás Bravo, a la sazón presidente de la República, merced de asignación que en su favor hizo Antonio López de Santa Anna.

Se nombró una junta de notables ciudadanos distinguidos por su "ciencia y patriotismo"; esta junta, cuyo carácter espurio es innegable, integrada por personas incondicionales designadas por el llamado en su época "Benemérito de la Patria", también conocido como Antonio López de Santa Anna, quién se encargó de elaborar un nuevo proyecto constitucional que se convirtió en las bases de organización política de la República Mexicana, la expedición de este ordenamiento ostenta un carácter ilegítimo porque quedan las leyes y las garantías individuales al arbitrio de una sola persona.

Dicho documento en su texto decía: `` Antonio López de -- Santa Anna, Benemérito de la Patria, General de División y Presidente provisional de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed que la honorable junta nacional legislativa instituída conforme a los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842 ha acordado y ha sancionado con arreglo a sus mismos devotos, lo siguiente: Artículo 9º, Fracción XIII, la propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones y, ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de lo que corresponda, según las leyes, consista en cosas, acciones o derechos o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando un objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará esta, previa la competente indemnización, en la forma que disponga la ley `` (32).

Como podrá deducirse, en esta legislación centralista, se defiende el principio de defensa a la propiedad privada y contiene elementos básicos de la actual garantía individual de los artículos 14 y 16 constitucionales, pero es importante y notorio que también se refiere a instituciones como la utilidad pública y la previa indemnización, que aunque son aplicadas a la propiedad privada individualista, sin embargo, son antecedentes de las actuales instituciones sociales agrarias derivadas de la Constitución de 1917.

(32) Felipe Terrá Ramírez . ``Leyes Fundamentales de México`` pág. 406 y 408.

f).- CONSTITUCION DE 1857.

Al estudiar el tema de la expropiación en la Constitución de 1857, consideramos de gran importancia hacer alusión al voto particular que sobre el derecho de propiedad presentó Don Ponciano Arriaga, quien con visión clara y conciente nos enseña el desquiciamiento de las instituciones en esa época y señala rumbos a seguir en cuanto a la distribución de la propiedad, por lo que - manifiesta:

``Uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro país, y que deberá merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de su Código fundamental, consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial``.

``Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo, ese pueblo no puede ser libre, ni republicano y mucho menos venturoso por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, como consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad. (33).

(33) Felipe Tena Ramírez. ``Leyes Fundamentales de México``: 1808 a 1957. Pág.573 574 y siguientes.

Y agrega: "en esta gran extensión territorial, mucha parte de la cual esta ociosa, desierta y abandonada, reclamando los brazos y el trabajo del hombre, se ven diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos, que sin más industria que la agrícola, careciendo de materia prima y de todos los elementos para ejercerla no teniendo a dónde ni cómo emigrar con esperanza de otra honesta fortuna, o se hacen perezosos y holgazanes, cuando no se lanzan al camino del robo y de la perdición, o necesariamente viven bajo el yugo del monopolista, que o los condena a la miseria, o les impone condiciones exorbitantes.

Más adelante de su exposición, el diputado Arriaga dice: "El Estado económico de la sociedad antes de la independencia, era el cimiento de la servidumbre, correspondía a sus antecedentes, era la expresión de sus monopolios, y en la agricultura, en el comercio y en los empleos, solamente figuraban los privilegiados. Llegó la época nueva, invocando otras teorías, sembrando otras doctrinas; pero no hallaron preparada la tierra, el estado social era el mismo que antes, y no pudieron arraigarse y florecer. Lo hemos visto y lo seguiremos viendo si no se piensa en transformar de alguna manera las condiciones del bienestar físico de nuestros conciudadanos".

Posteriormente expone: "En el estado presente, nosotros reconocemos el derecho de propiedad y lo reconocemos inviolable. Si su organización en el país presenta infinitos abusos, conven-

drá destinatarios; pero destruir el derecho, proscribir la idea de propiedad, no solo es temerario sino imposible: la idea de propiedad lleva inherente a la individualidad, y lo que nosotros censuramos en la actual organización de la propiedad, es el que no se atiende a una porción de intereses individuales y que no constituye en la distribución de las riquezas sociales" (34).

Consecuentemente será necesario, dice Don Ponciano Arriaga, que en una asamblea de diputados del pueblo, en un congreso de representantes de ese pueblo pobre y esclavo, se demuestre la mala organización de la propiedad territorial y los infinitos abusos a que ha dado margen, porque el pueblo siente ya que nacen y mueren constituciones, que unos tras otros se suceden gobiernos, que se abultan y se intrincan los códigos y que después de tantas inquietudes y tantos sacrificios, nada de positivo para el pueblo nada de provechoso para esas clases infelices, de donde salen siempre los que derraman su sangre en las guerras civiles. Los miserables sirvientes del campo están vendidos y enajenados para toda su vida, por todas las arbitrariedades de sus amos, cosa que se ve en el mismo Valle de México, se piensa que nuestros mexicanos no mejorarían en su educación, que son elementos tan moralizadores como la misma educación teórica.

Este estudio de Don Ponciano Arriaga presentado ante el II. Congreso Constituyente de 1850, que se reunió en la Ciudad de México, el 17 de Febrero de 1856, por convocatoria de Comonfort, (34 Ob. cit. Pág. 575

y que al día siguiente llevó a cabo la apertura solemne de sus sesiones, trataba a como diera lugar, dentro de la ley, se reconociera la capacidad a cualquier persona para adquirir tierras, y una vez poseídas, trabajarlas para que no quedaran ociosas sin provecho para las personas y para el mismo Estado en el renglón correspondiente a impuestos. En esta forma, pretende acabar con los poseedores de tierras existentes en la República Mexicana que en fincas de campo o haciendas rústicas, ocupan, si se le puede llamar ocupación a lo que es inmaterial y puramente imaginario, una superficie de tierra mayor que la que tienen nuestros Estados Soberanos.

Reglamenta el articulado de su voto, a fin de que esas grandes extensiones de tierras que están ociosas, desiertas y abandonadas, que reclaman los brazos y el trabajo del hombre, haciendo valer principalmente que después del derecho del primer ocupante, viene el derecho que nace del trabajo y la producción, y estos desarrollen el derecho de propiedad. La ocupación precede al trabajo, pero se realiza por el trabajo. Mientras que la ocupación, la declara, la determina y le da una autoridad visible y cierta.

Finalmente, reconociendo la importancia del trabajo y la producción, pretende derivar de ellos el derecho de propiedad y dice que, cada uno tiene un derecho exclusivo, sobre aquello que

es fruto de su propio trabajo.

El legislador comentado, al percatarse de la crisis de la época consideró su voto, apoyándose en el sistema de organización azteca, ya que en la etapa precolonial, para poder usar y disfrutar de la tierra, ésta no debería estar ociosa, si no fuera aprovechada por medio del trabajo y de la producción.

Arriaga se refiere a la propiedad de las tierras como problema agrario, supuesto que eran grandes extensiones de tierra las poseídas, y es interesante mencionarlo para demostrar la forma de la propiedad en ese tiempo que no se cuenta con leyes ordinarias que reglamentaran la propiedad. Así vemos como pretende se reduzca la superficie que adquirieran los particulares para que existiera una posesión efectiva y un mejor aprovechamiento de la propiedad.

Paulino Machorro Narváez, en su obra: "La Constitución de 1857" (35), al citar el dictámen de Arriaga, expresa:

"El dictámen de Arriaga es la convicción de un ardiente-reformista; no tiene desperdicio al pintar la situación económica social de México; es oro en polvo. Muchos se extienden en hacer profesión de fé, de ser partidario de la propiedad, empeñándose en que no se le tome por socialista; frescos aún los recuerdos de

(35) Citado por Tena Ramírez en su obra: "Leyes Fundamentales de México" Mex. 570

la revolución de 1848 en París, con sus ingenuos radicalismos en materia del derecho de propiedad, el derecho al trabajo, los talleres nacionales, Proudhon y Luis Blanc; el diputado mexicano - muestra un santo horror a que se le repute socialista. No obstante presenta proposiciones de reforma económico-social que no - eran comunes en aquellos tiempos de la propiedad inmueble del - clero, sino algo nuevo: la limitación de la extensión de la tierra que podía poseer un individuo. Declara que si bien la propiedad consiste en la ocupación, la posesión no se confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción y que, las - grandes posesiones territoriales perjudican al bien común.

Las fincas rústicas de gran extensión deberían presentarse cultivadas, deslindadas y cercadas en un plazo de dos años, - so pena de ser tenidas como baldías para rematarse al mejor postor; pero todavía, si después de un año no fueren cultivadas ni cercadas, causarían un impuesto de veinticinco al millar, al - cual se iría acumulando hasta que alcanzado por el adeudo fiscal el valor del terreno, éste quedaría a beneficio de la hacienda - federal.

Cuando en la cercanía de una finca rústica hubiera rancherías, congregaciones o pueblos que carecieran de terrenos para pasto, montes o cultivos, la administración tendría el deber de proporcionarles los suficientes, expropiando a los propietarios y repartiendo entre los vecinos o familiares de la congrega

ción o pueblo, solares o suertes de tierra a un censo enfitéutico.

Si dentro del territorio de cualquiera finca rústica estuviera abandonada alguna explotación de riqueza, conocida o, se descubriera, podría adjudicarse a los descubridores o denunciantes, el derecho de explotarla y hacerla suya.

Quedaban abolidas las vinculaciones, los legados testamentarios y las substituciones sobre bienes territoriales: se limitaba la extensión permitida en favor de una sola persona y se prohibían las adjudicaciones de tierras a las corporaciones religiosas cofradías o manos muertas.

Los habitantes del campo, cuya propiedad raíz tuviere un valor de menos de 50.00 quedaban libres por término de diez años de toda contribución forzosa, del uso del papel sellado, de costas procesales, de trabajos en obras públicas, del pago de obvenções parroquiales y de todo servicio o faena personal; el salario debería pagarse en dinero efectivo``.

Por otra parte, el autor que se comenta, se refiere al voto particular del diputado Don José María Castillo Velasco y, dice, aunque no tan extenso ni tan profundo en su teoría como el voto del diputado Arriaga que se acaba de exponer, insistía en la situación desastrosa de la gente del campo y proponía que: ``Todo -

ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un pedazo de tierra, cuyo cultivo le proporcione la subsistencia, mediante el pago de una pensión del 3 por ciento anual sobre el valor del terreno, debiendo los Estados proporcionar ese terreno de los baldíos que tuviera o comprándolo a los particulares ``.

Por otra parte, `` todos los pueblos deberían tener terrenos suficientes para el uso común, debiendo ministrarlos los Estados``. Y finalmente, los municipios tendrían competencia para ``decretar las obras y medidas que crean convenientes, vetando los impuestos que estimen necesarios para las obras que se acuerde``.

Al emprender la formación de un nuevo Código Fundamental, los legisladores de la época adquirieron el solemne compromiso de entregar a la nación mexicana un cuerpo de leyes acordes con el momento, que no tuviera los gérmenes funestos que proscribieron la libertad de nuestra patria, correspondiendo a los visibles progresos.

Por consecuencia lógica, el 5 de Febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes; después, por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes, la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de Marzo se promulgó la Constitución. (36)

(36) Felipe Tena Ramírez. ``Leyes Fundamentales de México``; 1808-1957 Edit. Porrúa. Pág. 604 y 605

Como punto esencial de nuestro tema que trata la Constitución de 1857, es el artículo 27 Constitucional y los correlativos como son el artículo 72, fracciones XXI y XXIII, que a la letra dicen:

`` Artículo 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que debahacerse la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse``.

C A P I T U L O I I I

NATURALEZA JURIDICA DE LA PROPIEDAD

- a).- LA SITUACION DEL CAMPO EN LA ETAPA DE LA INDEPENDENCIA
- b).- EL PROBLEMA AGRARIO COMO UNA DE LAS CAUSAS DE LA REVOLUCION MEXICANA DE 1910.
- c).- PLANES AGRARIOS
- d).- DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE 1916 - 1917
- e).- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917
- f).- DIFERENTES REFORMAS Y MODIFICACIONES AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917
- g).- DIVERSOS CODIGOS AGRARIOS
- h).- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1970

C A P I T U L O I I I

NATURALEZA JURIDICA DE LA PROPIEDAD

a).- LA SITUACION DEL CAMPO EN LA ETAPA DE LA INDEPENDENCIA.

Hubo numerosas causas de la guerra de independencia, pero como causa inmediata podemos afirmar que fue el problema de la tierra la principal. ``A principios del siglo XIX, el número de indígenas despojados, era muy grande; llegaron a formar una masa de individuos sin amparo, favorable a toda clase de desórdenes``.

``Los indios y las castas consideraban a los españoles como la causa de su miseria; por eso la guerra de independencia encontró en la población rural su mayor contingente; esa guerra fue hecha por los indios labriegos, guerra de odio en la que lucharon dos elementos: el de españoles opresores y el de indios oprimidos. Las masas de indios no combatieron por ideales de independencia y democracia que estaban muy por encima de su mentalidad; la independencia fue una guerra en cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional. Sirven de base a estas afirmaciones, las medidas que el propio gobierno tomó para contenerlas``.

``En efecto, apenas iniciados los desórdenes en la colonia, el gobierno español se preocupó grandemente por detenerlos, y al efec-

to, estudió con la premura que los acontecimientos le permitieron cuáles eran sus causas para buscar el remedio. Entre ellas, el mal reparto de la tierra se tuvo muy en cuenta, pues en el real decreto del 26 de mayo de 1810, además de librar a los indios del pago del tributo y de darles otras franquicias, se dijo: "Y en cuanto a repartimiento de tierras y de aguas es igualmente nuestra voluntad que el Virrey, a la mayor brevedad posible, tomar las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las leyes, a las diversas y repetidas cédulas de la materia y a nuestra Real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible de tercero y con obligación de los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo". "Su objeto fue atraer a los indios para que cooperaran en la lucha a favor de las armas españolas y muy grande sería la necesidad que estos tenían de tierras cuando, para tales fines, se mandara que se hiciera repartos entre los pueblos que las necesitaran".

"La propiedad eclesiástica favor en gran parte la decadencia de la pequeña propiedad agraria de los indios, por cuanto amortizaba fuertes capitales y substraía del comercio grandes extensiones de tierra. Además de los despojos de que fueron víctimas, se deshicieron voluntariamente de muchas de sus propiedades en favor de la Iglesia mediante donaciones y testamentos. La Iglesia era en la Nueva España, propietaria de innumerables haciendas

y ranchos que explotaba para beneficio del culto y acrecentamiento de sus riquezas``.

`` Las medidas tomadas por el Gobierno Español a raíz de la guerra de independencia, fracasaron porque nadie tenía fe en las disposiciones legales; la experiencia de tres siglos había - demostrado que sólo eran expresión de la buena voluntad del Gobierno, pero completamente ineficaces en la práctica``.

`` Sin embargo, la metrópoli siguió haciendo esfuerzos - para atraerse a las masas indígenas y es de verse la insistencia - con que ordenaba se les repartieran tierras y se favoreciera el desarrollo de la pequeña propiedad, lo que es una prueba más de - que se tuvo, entre las causas de la guerra, la cuestión agraria - como la más importante`` . (37)

b).- EL PROBLEMA AGRARIO COMO UNA DE LAS CAUSAS DE LA REVOLUCION MEXICANA DE 1910.

México despertaba en el siglo XX; la época científica - acababa de dar sus primeros pasos, urgía un cambio social y político. Las ideas del positivismo, del marxismo y de la democracia - habían influido en un pequeño sector burgués intelectual de nuestra población.

El siglo XX ofrecía un cambio en la concepción filosófica del hombre, en la concepción científica y en la misma estructura económica y política. El mexicano por su mismo ser e inquietudes en un país en subdesarrollo, no podía permanecer ajeno a esta transformación; así que fuimos el primer país que echamos a andar la rueda social a principios del siglo XX.

La problemática social de entonces estaban resumida en el hambre, en la ignorancia y falta de libertad y eran tres factores los que movían esta problemática: el grupo político de científicos, el militarismo y el clero político. En ese entonces eran jóvenes los que surgían, con esta nueva concepción social, a principios de este siglo, jóvenes de los sectores más humildes, otros de la clase burguesa, los que pretendieron entender la necesidad de un cambio social.

En la actualidad, el siglo XX ha caminado 70 años, vivimos en una época de los más asombrosos experimentos científicos, - conquistas espaciales, grandes adelantos en el campo de la medicina, ingeniería y en todas las técnicas, nuevas concepciones científicas del hombre ante el universo, ante la sociedad ante el hombre mismo.

Hemos llegado al siglo de las más grandes maravillas, - para nosotros los jóvenes, es el siglo de un renovarse, de un seguir adelante; no es un siglo de conservar ni tradiciones, ni sistemas sociales; cada descubrimiento en cualquiera de los órdenes-culturales es una nueva concepción del hombre de hoy. Pero, ¿Cuál es en la actualidad nuestra problemática social nacional?.

Hemos observado 70 años de adelanto del siglo XX, pero no de un movimiento social, la problemática social viene siendo - la misma o más grande, puesto que la población ha crecido al lado de la misma necesidad. Esto no significa que no se haya recibido-beneficios de dicho movimiento social, sino que, el problema que se quiso extinguir o creció más o dio lugar a otros problemas.

Pero vayamos a la época Porfirista para analizar posteriormente estos puntos de vista iniciales.

“ Cuando el lector contemporáneo lee u oye hablar de la paz porfiriana, recibe la impresión de que esa paz era comple-

ta en todo el territorio mexicano. Empero, ésto no es cierto, - porque precisamente por cuestiones relacionadas con la propiedad de la tierra, la mentada paz fue perturbada... En 1878 hubo levantamientos de indígenas, reclamando sus terrenos en Maravatío, Michoacán y en varios lugares del Estado de Guanajuato. En ese mismo año hubo movimiento rebelde, típicamente agrarista, encabezado por el Coronel Santa Fe, en San Martín Texmelucan. En 1879, con apoyo en un plan denominado de Tepic, tomaron las armas buen número de individuos de la Sierra de Alica, sosteniendo que debían revisarse los títulos de propiedad con el propósito de devolver las tierras a los indios, sus legítimos dueños.

A fines de 1881, un tal Patricio Rueda luchó en la Huasteca Potosina. En 1896 casi un millar de indígenas atacaron Papantla a causa de haberseles despojado de sus tierras. Por supuesto que, - todas estas manifestaciones de inconformidad fueron calladas con singular energía, a sangre y fuego: (38).

Todos estos levantamientos, ya iban configurando la revolución agraria de 1910. La atmósfera que se respiraba en los pueblos, así lo indicaba; empero, además recordemos que ...

Las guerras intestinas y las invasiones extranjeras - habían configurado el panorama político de México, durante sus primeros cincuenta años de vida independiente. Financieramente el Gobierno se encontraba en bancarrota; los gastos provocados por -

las incontables guerras fueron solventados, en gran medida, con créditos extranjeros. Igualmente se denotaba una clara preferencia a utilizar en la política hacendaria el expediente de los productos en lugares de los impuestos, criterios aplicados particularmente en materia agraria. En efecto, la proverbial riqueza en recursos naturales de nuestro país continuó alentando la conveniencia de promover la colonización extranjera, para lo cual el Estado requería localizar los terrenos propiedad de la nación. La naturaleza misma de la distribución colonial de la tierra había prohijado, dando ocasión a abusos por parte de los poseedores; todo ello solía aducirse dificultaba el desarrollo de la colonización, porque el Gobierno nunca sabía a ciencia cierta cuáles terrenos le pertenecían. En consecuencia, la política de colonización siempre se encontraba asociada al uso de terrenos nacionales. De manera que el deslinde de las tierras baldías nacionales cumpliría un doble cometido: El Estado Mexicano obtendría recursos con su enajenación y, la economía recibiría una saludable inyección: "colonos cultos y emprendedores que vendrían a contribuir decididamente al florecimiento de la agricultura nacional".

Consideramos a la Revolución Mexicana como el anhelo y la inquietud permanente de nuestro pueblo, de las masas populares, desde la iniciación del movimiento de independencia hasta nuestros días, por mejorar sus condiciones de vida, social, política y económica. Esa inquietud popular tuvo y tiene las siguientes motivaciones: liberarse de la opresión, de la tiranía, de la esclavitud,

de la miseria y la insalubridad, del imperialismo y del dominio - espiritual de cualquier dogmatismo religioso.

La Revolución Mexicana ha tenido como finalidades social específicas destruir el feudalismo liquidando el régimen semi feudal de la colonia; realizar principalmente la Reforma Agraria, distribuyendo las tierras entre quienes la trabajan, devolviéndolas que fueron quitadas a los pueblos y proporcionando crédito, - instrumentos y conocimientos técnicos a quienes las cultiven; mejorar las condiciones de vida de los obreros y trabajadores en - general; luchar por la independencia económica de México; y, pugnar políticamente por el establecimiento de sistemas democráticos.

Cada uno de los tres movimientos armados persiguió de - terminadas finalidades políticas propias de las condiciones del país en sus respectivas épocas: La Independencia pretendió y lo - gró nuestra liberación política de España y la organización independiente, institucional y autónoma del país; La Reforma, la consolidación de esas mismas aspiraciones, así como la liberación - del dominio político clerical y conservador; la Revolución de 1910 1917, el derrocamiento de la dictadura porfirista y la consolidación efectiva del sistema democrático con base en el "Sufragio - Efectivo y la No Reelección". Sobre este último movimiento opinan los historiadores M.S. Alperovich y B.T. Rudenko "fue la lucha de las masas populares de México contra la reacción clerical latifundista y el imperialismo (en primer término el norteamericano), -

por el término, por la supresión de las supervivencias feudales y la realización de las reformas democráticas. Las principales - - fuerzas motrices de la Revolución fueron los campesinos, la clase obrera, la pequeña burguesía urbana, así como la burguesía nacional.

La Revolución Mexicana ha sido una Revolución Democrática-co-burguesa, a partir del Grito de Dolores y desde entonces la - consideramos única y continua, de acuerdo con el criterio dinámico que sobre las revoluciones hemos expuesto, hasta que se cumplan sus postulados y finalidades del pasado aún válidos, y del presente, que podrá tener en el futuro y seguramente los tendrá, intensos períodos de lucha cívica y social.

Nuestra Revolución ha tenido como característica y postulado fundamental el ser agraria, porque una de las finalidades-primordiales que ha perseguido es la de la distribución equitativa de la tierra, mediante dotaciones, restituciones y ampliaciones; pretendiendo la destrucción total del latifundismo y la superación integral del campesino. (39)

Nuestra Revolución no fue motivada por un pueblo que - quiso salir del subdesarrollo, sino que, fue por el mismo subdesarrollo y hasta la fecha, nos encontramos en estas dos circunstancias: por un lado el agrarismo mexicano se encuentra en el subde-

(39) Alberto Branzant "La Batalla Ideológica de México": México, 1962. Pags. 157 - 158

sarrollo y, por otro la industrialización de México quiere salir al desarrollo.

Por eso, la finalidad de la Revolución, apenas empezamos a tomarla en cuenta. Las luchas agrarias de México han surgido siempre con espontaneidad, no han sido planeadas, ni organizadas y la ideología en ellas mismas ha sido siempre tendiente a resolver un problema inmediato de la época, con sentido popular revolucionario pero sin manipulaciones o financiamientos económicos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

c).- PLANES AGRARIOS.

Al comenzar el siglo veinte, la dictadura de Porfirio Díaz ya se había desprestigiado por sí misma. En esos años anteriores fue atacada por los restos del lerdismo. Los opositores que se iban multiplicando después de la reelección, eran numerosos y decididos; estaban en la espera de la primera oportunidad de un hombre, para emprender la jornada de la Revolución.

En 1901 se fundó en Hermosillo, el "Club Verde" que tomó parte como oposición en una campaña municipal. El Club "García Morales" o "Club Verde" fue el primer brote de un organismo popular contrario a la política del triunvirato que en Sonora formaron Corral, Torres, e Izábal.

De 1900 a 1910, los hermanos Magón fueron los jefes más visibles de la oposición, desde su exilio en Los Angeles, California enviaban propaganda antiporfirista y su periódico "Regeneración", que circulaba subrepticamente en la República.

Los acontecimientos que pusieron de relieve la inpopularidad, de la dictadura, fueron las huelgas obreras de Cananea (1906) y del Río Blanco (1907). Tanto una como otra, fueron reprimidas en forma brutal por medio de las armas y dejando a la soldadesca que saciara sus apetitos de sangre. Los martirios de-

de los obreros huelguistas, sirvieron para aumentar el odio que - las masas proletarias sentían por los hombres del poder. Una ola de indignación se esparció por el país, como consecuencia de los crímenes de Río Blanco. El pueblo se sentía más que nada ansioso de libertad, disponiéndose a comunicarla por medio de los actores que se requirieran. Surgieron brotes de violencia en todo el país como fueron en Acayuca donde se levanto Hilario Sala (1906), poco tiempo después Santa Ana Rodríguez (Santanón) en los límites de - Veracruz y Oaxaca, que fue de los primeros "bandoleros" .

Para mantener la tiranía, se hablaba en todos los tonos de la paz. Se predicaba en pro de de paz, en los púlpitos y en - las ceremonias cívicas. Los periódicos del dictador encomiaban los progresos logrados por el país "en treinta años de paz", se pu - blicaron a gran tamaño fotografías de Don Porfirio, con esta ins - cripción: " El Héroe de la Paz" . (40).

El Plan Revolucionario es el llamamiento directo de la - lucha armada; a la violencia tiene que justificarse por sus pre - tensiones de mejorar de alguna forma la convivencia humana aunque sea por el simple arbitrio de derrocar a un gobierno despótico, - antipopular o ilegítimo.

El Plan Agrario es el documento que suscribe un grupo - de personas que toman las armas para defender ideales comunes y luchar por los cambios políticos, en la estructura del sistema, -

(40)D.J.E.D. Borquez. "Crónica del Constituyente": Segunda Edición. pags: 13-14.

de acuerdo al contenido de las dos partes que integran el plan y que son la parte política y ideológica.

La parte política del plan es la afiliación personal a un dirigente y a la reorganización del gobierno con la toma del poder. La ideológica, son los principios que sustentan las clases sociales que apoyan el plan y que pretenden la imposición de ideas sociales y económicas más justas para los afiliados.

El partido liberal lucha contra el despotismo reinante durante el porfiriato en nuestra patria, todo partido político que lucha por alcanzar influencia efectiva en la dirección de los negocios públicos de un país, está obligado a declarar ante el pueblo en forma clara y precisa, cuales son los ideales por los que lucha y el cual es el programa que se propone llevar a la práctica en caso de ser favorecido por la victoria. Este deber puede considerarse hasta como conveniencia para las clases sociales desprotegidas, pues siendo sus propósitos justos y benéficos, se atraeran indudablemente las simpatías del pueblo, que para sostener el movimiento se adherirán al partido, con el que se identifiquen sus ideales.

Son importantes los precedentes políticos e ideológicos de la revolución de 1910 al exigir la no reelección en materia electoral y demandar importantes reformas laborales, educativas y fiscales.

En los apartados del 34 al 37 se refiere a la cuestión agraria como principios ideológicos.

El apartado 34 dice: " Los dueños de tierra están obligados a hacer productivas todas las que posean: cualquier extensión que deje de tierra improductiva la recobrará el Estado y la empleará - conforme a los artículos siguientes:

Apartado 35.- A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierra para su cultivo.

Apartado 36.- El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción -- agrícola, y no venderías. Se fijará la extensión máxima de terreno que el Estado pueda ceder a una persona.

Apartado 37.- Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de la tierra, si no también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores, préstamos con poco rédito y redimibles a plazos. (41).

PLAN DE SAN LUIS POTOSI.- La campaña presidencial de Madero, que sirvió de burla a los porfiristas, puso de relieve la personalidad de un apóstol con alma de niño y voluntad de gigante.

Se rieron de él, lo creyeron ingenuo y loco. Don Francisco I. Madero, sin embargo, era un predestinado. Surgió a la luz pública - para liberar al pueblo, llevándolo, primero, a la lucha cívica y luego a los campos de batalla. Fue a las elecciones, con la seguridad de ser engañado. De antemano contaba con la célebre frase - del viejo dictador: "El pueblo está apto para la democracia", solo era una figura literaria para la exportación, y que no se respetaría la voluntad popular, como no se respeto en años anteriores. Decidió a resolver la situación en la forma que fuera necesario, tenía el propósito de ir a la lucha armada, en su pugna - para hacer que se respetase la voluntad popular. (42)

El movimiento revolucionario que transformó la organización política, económica y social del país se inició con el Plan - de San Luis Potosí, de fecha cinco de octubre de 1910, a partir - de las seis de la tarde, el pueblo tomaría las armas para arrojar del poder a las autoridades que gobernaban; exigiendo que el poder fuera entregado a los ciudadanos legítimamente elegidos.

El Plan de San Luis Potosí proclamado por Francisco I.- Madero, enfocaba un problema eminentemente político, relacionados con las elecciones presidenciales y consagró el lema: "Sufragio - Efectivo y No Reelección"; el éxito del plan, entre otras causas, - se debió principalmente al descontento de las masas rurales, por la pésima distribución de la tierra; este problema era conocido -

(42) Borquez: "Crónica del Constituyente": pag. 16

por Madero, por lo que en el artículo tercero expresó:

Artículo 3º.- "Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos que se les despojó de un modo arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos se les exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que lo restituyan a sus antiguos propietarios, a quienes pagarán una indemnización por los perjuicios. Solo en caso de que los terrenos hayan pasado a terceras, antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojó".

El 15 de octubre de 1911, fue elegido como Presidente - Francisco I. Madero; desgraciadamente no se cumplió el Plan de - San Luis en lo que se refería a la sustitución inmediata de las - autoridades porfiristas de todo el país, con lo que se hubiera - evitado la comonenda de Ciudad Juárez que trajo como consecuencia el establecimiento del gobierno de De la Barra, quién, se dedicó a anular los deseos de transformación política que anhelaba el - pueblo mexicano.

Madero entró al poder entre recelos y desconfianzas. Por una parte, los elementos del antiguo régimen, pensando en la revancha criticaban todos sus actos, buscando el desprestigio de la nueva administración; y por la otra, entre los hombres que llegaban victoriosamente a la capital hubo muchos impacientes que querían que la transformación del país fuese realizada al minuto. Madero se encontró entre dos fuegos: el de los radicales, que exigían reformas; y el de los revolucionarios, que luchaban porque persistiera el engranaje social de la época porfiriana, sin tener confianza en los hombres que le ayudaron a hacer su revolución, - el Señor Madero, al llegar a la presidencia, continuó utilizando a los funcionarios del porfirismo, entreverándolos con familiares suyos en regular número.

Pronto fue acusado de neopotista. Quizás este sea el único cargo serio que hizo a su administración, fue ridiculizado y abusó del derecho a la libertad de imprenta, en desprestigio del hombre que había conseguido esa libertad, en su efímero período como gobernante, le fue también imposible cumplir el compromiso contraído con las masas campesinas; es decir, el cumplimiento de la Cláusula Tercera, la restitución de las tierras a quienes habían sido despojados antes de la dictadura porfiriana como legítimos dueños campesinos.

Durante su gobierno, se intentó solucionar el grave problema de la tenencia de la tierra y con tal motivo se creó la Co-

misión Agraria Ejecutiva, encargada de estudiar y resolver el problema agrario, pero el error de Madero consistió en haber dejado- en manos de las clases conservadoras la solución de un importante problema, precisamente en manos de quiénes no iban a resolverlo".(43)

En las propuestas del Plan se proponía que el sosteni - miento financiero de la Revolución corriera a cargo de los mexica nos ya sea a través de préstamos voluntarios o forzosos, y respec - tarían los intereses extranjeros. Una preocupación en el Plan es - el restablecimiento del orden, y se proponía en el Plan que como - fuera avanzando el movimiento libertario, se renovarían las autori - dades; primero con los hombres que hacían la revolución, e inme - diatamente después, a través de elecciones democráticas, el obje - tivo era evitar la anarquía.

El Plan de Santa Rosa, de 2 de Febrero de 1912, a las - 10.00 P.M; en el suroeste del panteón de Santa Rosa en los subur - bios de la capital del Estado de Chihuahua, que dice: "los infrag - ritos nos comprometemos a realizar, por medio de las armas, el - triunfo definitivo del Plan de San Luis Potosí, traicionado por - el "Maderismo Científico", es importante porque adopta una postu - ra radical para resolver el problema de la tierra que a menudo ha sido invocado después: La Nacionalización del Territorio nacional.

En su artículo I, del Plan de Santa Rosa, se adopta el

(43) Fernando González Roa. "El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana" pag. 216

tema: "Tierra y Justicia" para sostener en el artículo 2º "Se decretará por causa de utilidad pública, previas las formalidades legales la expropiación del territorio nacional, exceptuándose la superficie ocupada por las fincas urbanas, los edificios que constituyen lo que generalmente se llama cascos de haciendas, fábricas y ranchos, los terrenos de las vías férreas. El gobierno será para siempre dueño exclusivo de las tierras y las rentará únicamente a aquellos que lo soliciten en proporción que puedan cultivarlas personalmente y con su familia. Los terrenos pastales serán rentados a los particulares, procurando que su repartición-corresponda a los fines de equidad que persigue este plan. La medida aunque radical, resultaba impracticable por la imposibilidad del erario de pagar el monto total de la indemnización, más allá de las posibilidades políticas, económicas y sociales de la época".

El pacto de la Empacadora, de 25 de marzo de 1912, después de arguir violaciones al Plan de San Luis y atacar a Madero, se refiere al problema de la tierra en el apartado 35 "... Siendo el problema agrario en la República, el que exige más atinada y violenta solución, la Revolución garantiza que, desde luego, se procederá a resolverlo, sobre las bases generales siguientes:

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

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

dos los títulos legales.

III.- Reivindicación de los terrenos por despojo. IV.- Repartición de todas las tierras baldías y nacionalizadas en toda la República. V.- Expropiación por causa de utilidad pública, previo avalúo, a los grandes terratenientes que no cultiven habitualmente toda su propiedad; y a las tierras así expropiadas se repartirán para fomentar la agricultura intensiva".

En este programa no proclama ningún presidente provisional, sino elegir un ciudadano o una gobierno que ejerza el Poder Ejecutivo de la República internamente para garantizar el cumplimiento y realización, de los anhelos nacionales. Hace un llamado a todos los partidos, sin distinción alguna en momentos de peligro común.

El Plan de Guadalupe, de 26 de Marzo de 1913, a las 11.00 A.M. ; en la llanura de la hacienda de Guadalupe del Estado de Coahuila. El Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza que presidía Don Venustiano Carranza en aquellos tiempos, se negó terminantemente de modo patriótico y enérgico a reconocer al Gobierno Federal que había emanado del vergonzoso cuartelazo de Huerta y que en tal virtud, el gobernador de Coahuila había agrupado en su torno a las milicias del Estado. Así como a un grupo de jóvenes entusiastas que conocían sus antecedentes de hombre público, como también la entereza de su carácter y, con dichos

elementos declaró en pie de guerra el territorio coahuilense. Se leyó el documento que debía llamarse "Plan de Guadalupe", era conciso y breve en todo él, sólo campeaba la idea legalista, motivo y principio de aquella campaña. El Plan era esencialmente político, y excluye de manera deliberada, toda preocupación social y económica, incluyendo el problema agrario que polarizaba entonces como ahora la conciencia nacional. Los jóvenes que rodeaban a Carranza, encabezados por Francisco J. Mújica, fogueados en las luchas maderistas exigían la inclusión en el proyecto de Carranza de "Lineamientos agrarios, garantías obreras, reivindicaciones y fraccionamientos de latifundios, absolución de deudas y abdicación de tiendas de raya", preponderó el criterio realista de Carranza. (44).

En el Plan de Guadalupe, se hablaba de la inquietud de las masas proletarias, cuya situación debería mejorarse; de abatir el poder del clero que con tanta habilidad se colaba en los gobiernos. Y, de resolver la cuestión agraria, dando ejidos a los pueblos y disolviendo los latifundios. La prudencia de Carranza, hombre experimentado en política, aconsejó que se dejará un planteo así, para una segunda etapa de la Revolución. Por el momento, debería acabar con Huerta, por eso, la redacción del Plan de Guadalupe es tan sencilla y escueta.

Posteriormente por decreto del 12 de diciembre de 1914,

(44) José Hinojosa Ortiz. "Historia de la Reforma Agraria": Págs. 14 - 16.

que adiciona el Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza, Primer - Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo promete que expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes y disposiciones, medidas encaminadas a resolver - las necesidades económicas, sociales y políticas del país. Subsiste el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 hasta el triunfo completo de la revolución, se hace necesario que el pueblo mexicano y el Ejército Constitucionalista conozcan con toda precisión los fines militares que se persiguen en la nueva lucha, que son el aniquilamiento de la reacción que renace y la implantación de los principios políticos y sociales, que son ideales por los que ha venido luchando desde que se inicio la Revolución Mexicana contra Porfirio Díaz.

d).- DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE 1916 - 1917 .

Uno de los precursores de la Reforma Agraria que tuvieron en ella una influencia directa y decisiva, fue el Licenciado-Luis Cabrera, autor de la Ley de 6 de Enero de 1915, Ley básica - de toda la nueva construcción agraria de México, pues no obstante que el artículo 27 constitucional fue reformado en el año de 1934 precisamente en materia de tierras, esa reforma no es otra cosa, - que un retorno en sus puntos fundamentales a la Ley de 6 de Enero de 1915.

El Licenciado Cabrera dijo en un discurso que pronunció el 3 de diciembre de 1912 en la Cámara de Diputados, al presentar una iniciativa de ley; "Mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño, que substituya a las grandes explotaciones de los latifundios, el problema agrario debe resolverse por la explotación de los ejidos como medio de complementar el salario del jornalero" .(45) .

"La reconstitución de los ejidos bajo la forma comunal con su carácter de inalienable, además de las razones que en su apoyo se acaban de señalar, subsana ciertas dificultades que conviene tomar en cuenta" . (46)

(45) Manuel Fabila . Ob. Cit. Pág. 234

(46) Ibídem. Pág. 238

Con estas ideas formuló un proyecto de ley que constaba de cinco artículos. En el artículo 2º, se facultaba al Ejecutivo - de la Unión para expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitasen o para aumentar la extensión de los existentes.

En el artículo 3º, se dice, entre otras cosas: la reconstitución de ejidos se hará, hasta donde sea posible, en los terrenos que hubiesen constituido anteriormente dichos ejidos.

El Licenciado Cabrera sometió el proyecto a la consideración de la Cámara de Diputados en 1912, no fue aceptado porque todavía las fuerzas conservadoras, cegadas por el egoísmo, se opusieron victoriosamente. Triunfo aparente como todos los que se obtienen contra la justicia social y que sólo sirven para cubrir de sangre y de odio lo que podría lograrse pacíficamente dentro de un sereno entendimiento.

La exposición de motivos de esta ley es interesante, -- porque sintetiza la historia del problema agrario en México, señalando, entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas.

Se indican los actos mediante los cuales se llevó ese despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arreglo a las leyes de Desamortización, y se tienen por tales las concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías y a las llamadas Compañías Deslindadoras, pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia.

También se hace notar que el artículo 27 de la Constitución de 1857, negaba a los pueblos de indios la capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, y se les hacía carecer de personalidad jurídica para defender sus derechos.

Los puntos esenciales de la Ley de 6 de Enero de 1915, son los siguientes:

Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, hechas en contravención a lo dispuesto por la Ley de 25 de Junio de 1856 por las autoridades locales.

Igualmente, declara nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras, hechas por la autoridad federal, ilegalmente a partir del 1º de diciembre de 1876.

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

Para la resolución de todas las cuestiones agrarias, - crea una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria en cada Estado o Territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten.

Por otro lado, establece la facultad de los jefes militares previamente autorizado al efecto, para dotar o restituir ejidos, provisionalmente, a los pueblos que lo soliciten, cifiéndose a las disposiciones de la ley.

Esta ley se aplicó en un principio de manera defectuosa irregular y precipitada.

Se consideró que el carácter provisional de las dotaciones y restituciones era el punto débil de la ley porque dejaba en situación incierta a los pueblos y a los hacendados. En tal virtud, por Decreto de 19 de Septiembre de 1916, se reformó la ley en el sentido de que las dotaciones y restituciones serían definitivas, a efecto de lo cual se ordena que no se lleve a cabo providencia alguna de ejecución, sin que los expedientes sean revi-

sados previamente por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictámen de la misma por el ejecutivo.

Por lo que hace a la propiedad inafectable, nada se dijo sobre el particular, pero en la Circular número 3, de 6 de mayo de 1916, que nos da la forma en que debe aplicarse el artículo 2º. de la ley que nos ocupa, en el punto 1 se establece: "De conformidad con el artículo 2º. de la mencionada ley, los terrenos que serán disfrutados provisionalmente en comunidad por los vecinos de los pueblos a los cuales se concede la restitución o dotación de sus ejidos, serán únicamente las nuevas porciones que se adquirieran en virtud de la ley, quedando la parte que actualmente posea el pueblo con la división, fraccionamiento y linderos interiores que hayan reconocido hasta la fecha, pues deberá ser respetada la propiedad o posesión que legalmente tengan ya adquirida - los vecinos, siempre que el lote o lotes que posean dentro del ejido no excedan en conjunto de 40 hectáreas de terreno cultivado y 60 hectáreas en terrenos de agostadero, o sea 100 hectáreas en total" (47).

e).- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917.

El 19 de Septiembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la República, en uso de las facultades de que se hallaba investido, convocó al pueblo mexicano a elecciones de Diputados al Congreso Constituyente, el que se reunió en la Ciudad de Querétaro, quedando instalado el 1º de Diciembre de 1916 para terminar el 31 de Enero de 1917. Luis Manuel Rojas, como Presidente del Constituyente, declaró abierto el período único de sesiones. Acto seguido el Primer Jefe entregó al Congreso su proyecto de Constitución y dio lectura a su informe, del cual se extractó lo siguiente: "El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobierno, de mi cargo, suficiente para adquirir las tierras y repartirlas en la forma que estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan". (48)

"El espíritu revolucionario que inspiró a la ley de 6 de Enero de 1915, enfocado hacia la consecución de una verdadera reforma agraria, fue desvirtuado por el mismo Carranza en el pro-

(48) Exposición de Motivos del Proyecto Constitucional del Artículo 27 Constitucional.

yecto constitucional que envió al Congreso de Querétaro, pues a pesar de que en el artículo 27 que propuso se advierte el propósito de que a los pueblos se les "restituyan o se les den nuevos ejidos", dejó a la legislación secundaria la prevención de la manera de hacerlo, sin haber incorporado en él ninguna de las progresistas disposiciones de dicha Ley. La preocupación de Don Venustiano Carranza, obra francamente reformistas en materia agraria, se redujo en su mencionado proyecto a crear y fomentar la pequeña propiedad agrícola, considerando suficiente para ello la facultad expropiatoria que establece el artículo 27 de la Constitución de 1857, y en cuyo ejercicio el Gobierno podría "adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan" (49)

Para sentar las bases normativas sobre las que descansaría la Reforma Agraria, hubo pues, necesidad de elaborar un nuevo artículo 27, desentendiéndose del proyecto respectivo presentado por Carranza y que no satisfacía el ideario de la Revolución en esa trascendental materia social y en la que se incidían estos imprescriptibles objetivos: Fraccionar los latifundios para la formación de la pequeña propiedad, dotar de tierras y aguas a los pueblos, y crear nuevos centros de población agrícola. En torno a ello un grupo de diputados constituyentes formuló una iniciativa

(49) Ignacio Burgoa. "El Amparo en Materia Agraria". Editorial: Porrúa, S.A. México 1964. Pág. 31.

con fecha 24 de enero de 1917, la cual después de dictaminarse y discutirse en el Congreso de Querétaro, se convirtió en el artículo 27 Constitucional.

“ Es importante consignar que en la elaboración del Proyecto del artículo 27 de la Constitución tuvieron una participación notable el Ingeniero Pastor Rouaix, en esa época encargado de la Secretaría de Agricultura y Fomento, en calidad de Presidente de la Comisión, en la que colaboraron los ilustres Constituyentes, Julián Adame, Licenciado Pastrana, Pedro A. Chapa, José Alvarez, José Natividad Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones Benítez, Salvador de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, Enrique A. Enríquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez Escobar y Rubén Martí ”. (50)

La Comisión dictaminadora del artículo 27 constitucional, uno de los más importantes de la Constitución, en su proyecto habla de la necesidad de desarrollar la pequeña propiedad y de respetarla, así como de que en cada estado o Territorio se fijará la máxima extensión de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente establecida y de que el expediente de esa extensión debería ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalaran las Leyes locales, siendo puestas a la venta las fracciones resultantes, pues acertadamente la Comisión Dicta-

minadora del 27 constitucional, consideró que la tierra era casi-
la única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos, los
dueños de ella adquirirían un poder formidable y constituían como-
lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo
progresivo de la nación y para el desenvolvimiento de la clase --
campesina.

“ Para entender cuál era la especie de propiedad que el
constituyente deseaba establecer veamos lo que dice la iniciativa
del 27: El proyecto que nosotros formulamos, reconoce las tres -
clases de derechos territoriales que verdaderamente existen en el
país; la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos -
ramos o se la individual y la colectiva; la de la propiedad privada
restringida de las corporaciones o comunidades de población y
dueños de tierras y aguas poseídas en comunidad, y la de las posesio
nes de hecho, cualquiera que sean sus motivos y su condición...
Respecto de las últimas citadas, o sean las disposiciones referentes
a la fracción XIII, mucho habría que decir, y sólo decimos -
que titulará todas las posesiones no tituladas hasta ahora, incorpo
rándolas a los dos grupos de propiedades que las leyes deberán-
reconocer en lo adelante; en de las propiedades privadas restringi
das, en tanto que éstas, por supuesto, no se incorporen a las -
otras por repartición, para que entonces no quede más que un solo
grupo que deberá ser el de las primeras.

Es decir, el Constituyente de 17 quiso que las tierras-

dadas a los núcleos nunca fueron explotadas, en forma definitiva en comunidad, estas comunidades eran simple y sencillamente transitorias. Así debería de verse. Se quería que los ejidatarios adquirieran sobre la parcela una propiedad privada plena, para que entonces no quede más que un solo grupo, justamente el de la propiedad privada plena. En consecuencia, todas estas disposiciones que hoy padecemos y por las cuales el ejido continúa siendo una propiedad comunal, no son el espíritu del artículo 27: desencaja totalmente de la filosofía que normó la iniciativa presentada por Carranza en el seno del Congreso Constituyente`...(51).

La iniciativa del 27 a que estamos haciendo mención, - también establece en su fracción X que deberían dictarse las medidas necesarias; para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad.

Es decir, de lo antes expuesto se desprende que el Congreso Constituyente de 1917, nunca quiso el restablecimiento de la propiedad comunal; propugnó por una propiedad comunal transitoria, para llegar a la definitiva, la propiedad individual, con las limitaciones necesarias para evitar que se constituyera el latifundio, para ello se ordena que se dicten las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios y el desarrollo de la pequeña propiedad.

Con respecto a los ideales del Congreso Constituyente de Querétaro, que representaba al pueblo mexicano e interpretaba sus anhelos y aspiraciones que eran: la destrucción de los latifundios y el fraccionamiento de todas las propiedades rústicas de gran extensión, para crear el rancho, la parcela y la granja de propiedad individual, nos dice el Ingeniero Pastor Rouaix lo siguiente:

“Con respecto a la cuestión agraria, los ideales de la verdadera revolución, condensados en la Constitución de 1917, -- eran el fraccionamiento de los latifundios que debían desaparecer, para que de sus fracciones brotara la pequeña propiedad rural, -- como base fundamental del régimen del futuro, y la dotación de -- ejidos a los núcleos de población existentes y a los pueblos que en lo sucesivo se erigieran por las autoridades competentes. La -- dotación y restitución de ejidos tenía como finalidad proporcionar a los habitantes de los pueblos un hogar, una labor y un campo para sus ganados, para que allí encontraran baluarte seguro en el que se sostendrían su independencia contra el poderío de las -- haciendas; pero no fue el desiderátum de los primitivos revolucionarios concentrar en el ejido únicamente la resolución del complicado problema agrario, sino, realizarlo de preferencia con la -- creación de huertas, granjas y pequeños ranchos de propiedad individual, en donde los campesinos capaces y laboriosos y los agricultores de medianos recursos encontrarán espacio abierto para -- desarrollar sus actividades, haciendo producir la tierra intensa-

mente. Se consideraba, y con razón que éste debía ser el primer-paso que se diera para transformar la economía rural de la Nación y el camino natural que debía seguirse para pasar del monopolio-territorial a la sociabilización de la tierra, creando la pequeña agricultura, la fuente inagotable, que da vida en todos los países a la población campesina` (52).

Al no aceptar el proyecto de Carranza, se nombró una Comisión compuesta de diputados voluntarios, para que elaborase un nuevo proyecto que sería sometido a la consideración de los Diputados del Congreso Constituyente.

Esta iniciativa pasó a la Primera Comisión de Constitución el 24 de enero de 1917, la que a decir del Ingeniero Pastor-Rouaix, dejó intacta la sentencia del proyecto u la mayor parte - de sus conceptos, sólo se hicieron aclaraciones o se reformaron - con atinados aumentos, para mayor vigor y alcance al máximo artículo de nuestra Constitución, "

(52) Ing. Pastor Rouaix. "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". México 1959, Págs: 255 - 256.

F).- DIFERENTES REFORMAS Y MODIFICACIONES AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917.

El artículo 27 que se elaboró en el seno del Congreso - Constituyente de 1917 y que subsiste hasta la fecha con muy ligeras modificaciones, considera la cuestión agraria en multitud de aspectos y pretende resolver el problema de la tenencia de la tierra, por medio de principios generales que habrán de orientar la equitativa distribución de la misma.

Cabe decir, que el artículo 27 guarda substancialmente la idea, de que dicho mandamiento fue creado para destruir las - grandes concentraciones de tierra y salvaguardarse a nuestro pueblo de los nuevos latifundios que pudiesen surgir en el futuro, - acorde co ello se plasmaron en el citado artículo las medidas siguientes:

1.- Se estableció el principio del dominio eminente del Estado sobre el Territorio nacional, al declarar que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la - cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de -- ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada" (53) Al respecto el Licenciado Ignacio Burgoa manifiesta que: "El concepto de propiedad originaria no debe tomarse como equivalente -

(53) Manuel Fabila, Ob. Cit. Pág. 307

al de propiedad en su connotación común, pues en realidad el Estado o la Nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y -- aguas como lo hace un propietario corriente. La entidad política-soberana, en efecto, no desempeña en realidad sobre éstas, actos de dominio, o sea, no las vende, grava, dona, etc `` (54)

De lo que se desprende que la propiedad originaria en su sentido doctrinario de nuestro artículo 27 de be entenderse -- como aquella que se deriva de la esencia del Estado, ya que equi vale en realidad a la idea de dominio o eminente; o sea, a los -- que interpreta Burgoa como ``Imperio, soberanía o autoridad que -- el Estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte-física integrante de su ser: el Territorio`` (55).

2.- Se da a la propiedad privada el carácter de una función social, es decir, orientada al beneficio colectivo y no solamente en beneficio individual como lo proclamaba el individualismo, con lo que se modifica el concepto clásico romano de la propiedad, el Jus Utendi, jus Fruendi et Jus Abutendi. Dicha aseveración la constata nuestro artículo en cuestión, en su parte relativa, al decir: ``La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

(54) Ignacio Burgoa. ``Las Garantías Individuales`` Editorial: Porrúa, S.A. México 1954, Pág. 262

(55) Ignacio Burgoa. Ob. Cit. Pág. 363

Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; 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". (56)

Fundando en estos términos el derecho que le asiste al Estado, para controlar la distribución y aprovechamiento de la propiedad privada, lógico es suponer que los latifundios actuales quedan totalmente proscritos de nuestro sistema agrario por la Ley Fundamental.

3.- Surge un nuevo concepto de utilidad pública, al admitir la expropiación de la propiedad privada para los efectos de la dotación y ampliación de tierras y aguas a los núcleos de población necesitados; que en el criterio del Licenciado Mendieta y Núñez, se viene a traducir en la privación a "un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular". (57). Derivado de lo establecido por el mencionado artículo 27, que a la letra dice: " Los pueblos, rancherías y comunidades 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 --

(56) Manuel Fabila. Ob. Cit. Pág. 307

(57) Lucio Mendieta y Núñez. Ob. Cit. Pág. 165

siempre la pequeña propiedad`` (58). Es decir, que con dichos precepto, se supera nuestro anterior derecho que solamente admitía la expropiación de la propiedad particular para obras públicas como caminos carreteros, vías férreas, etc.

Para comprender mejor el significado del nuevo concepto de utilidad pública, es menester, sin embargo, no olvidar el carácter asignado por el Constituyente a la propiedad privada, de una función social.

Es oportuno incluir la definición que sobre el concepto de utilidad pública proporciona el maestro Gabino Fraga, al decir `` Como todos los conceptos de derecho público, debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad del particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado`` (59).

4.- Se señala que las expropiaciones por causa de utilidad pública sólo podrán hacerse ``mediante indemnización``. Lo cual vino a substituir a la ``previa indemnización`` que fijaba el artículo 27 de la Constitución de 1857 y que, además de constituir una exigencia inmediata para el Estado, de carácter pecuniaria, causaba un sinnúmero de trastornos, por virtud de que tenía-

(58) Manuel Fabila. Ob. Cit. Pág. 307

(59) Gabino Fraga. ``Derecho Administrativo`` Editorial Porrúa, S.A., México 1952
Pág. 525.

que esperarse un fallo judicial que estableciera el monto de la cosa expropiada. En esta forma queda disipada la duda acerca del momento en que debía cubrirse el precio de las propiedades expropiadas, pues como lo afirma el maestro Fraga " En el caso de las expropiaciones para dotaciones y restituciones de tierra, y en el caso de fraccionamiento de latifundios, el artículo 27 establece en forma expresa, que no dejar lugar a ninguna duda, que la indemnización no es previa ni simultánea a la expropiación, sino que, por el contrario, es posterior a ella "... (60)

5.- Se impide el surgimiento de nuevas concentraciones de tierra, al ordenar el artículo 27, que los Estados y Territorios deberán dictar leyes señalando la máxima extensión de tierra que pueda poseer una sola persona o sociedad mexicana, dentro de sus respectivas jurisdicciones, fraccionando lo que exceda del límite señalado por dichas leyes a sus propios propietarios, o en rebeldía de ellos, lo harán los gobiernos respectivos, debiéndose poner a la venta las fracciones derivadas de tales excedentes en condiciones asequibles al adquirente, pagándose el valor de estas fracciones por anualidades, en un plazo no menor de veinte años y con un interés no mayor de cinco por ciento anual. La rebeldía del propietario para fraccionar los excedentes aludidos, sería causal de la intervención de los susodichos gobiernos para efectuar la expropiación de las tierras, entregándosele bonos de una deuda agraria autorizada por el Congreso de la Unión, para proceder a su ulterior venta.

Es necesario aclarar que en el párrafo antes señalado - del artículo 27 Constitucional, la extensión de la propiedad que - se dejó a criterio de las leyes de los Estados es lo que se ha con siderado como la mediana propiedad, disposición que en realidad no se aplicó, en virtud de que los Estados no expidieron las leyes - respectivas.

6.- Se eleva a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña propiedad, viene a constituir un límite a la acción del Estado para dotar de tierra a los núcleos de población- necesitados. Asimismo se ordena expresamente que el Estado procure el desarrollo de esa propiedad.

De esta forma habrá de realizarse como lo señala el Licenciado Lucio Mendieta y Núñez, "La transformación de la economía agraria en México, que pasará de manos de latifundistas... a las - de una pequeña burguesía y a las de los ejidatarios fuertes por el número, por su propiedad sobre la tierra y cuyo poder podrá aumentarse mediante la adecuada organización política y económica" (61).

g).- DIVERSOS CODIGOS AGRARIOS.

EL CODIGO AGRARIO DE 1934.

La Legislación Agraria Mexicana, a partir de la Ley del 6 de Enero de 1915, resultó prolífica e imprecisa en muchos aspectos, y por ello se pensó en la necesidad de reunirla y ordenarla en un solo ordenamiento, y es así como el 22 de marzo de 1934 se expidió el Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de porder dicha legislación en concordancia con el entonces vigente texto del artículo 27 Constitucional. El Código Agrario de 1934 contenía 178 artículos y 7 transitorios, contenidos en diez títulos, el primero de ellos relativo a las autoridades agrarias y sus atribuciones.

El Segundo, relativo a disposiciones comunes a las restituciones y dotaciones de tierras y aguas; el Tercero, a las disposiciones generales en materia de dotación; el Cuarto, a normas especiales en materia de dotación de tierras; el Quinto, a dotaciones de aguas; el Sexto, a la creación de nuevos centros de población; el Octavo, el régimen de la propiedad agraria; el Noveno, a las responsabilidades y sanciones; el Décimo, a las disposiciones de carácter general.

En este Código, con un nuevo enfoque, se reglamentaron

entre otros asuntos, el de la capacidad de los núcleos de población para obtener tierras y aguas de dotación, por restitución, los procedimientos para hacer efectivos esos derechos, la extensión tanto de la parcela ejidal, como de la pequeña propiedad, el procedimiento de la ampliación, la creación de los nuevos centros de población agrícola, y una importante modificación, cuando dispone que los peones acasillados, aquellos trabajadores a quienes se les daba cada dentro del casco de una hacienda, pudieran obtener tierras en calidad de ejidatarios (artículos 45 y 46).

El artículo 117 dispone que "serán imprescriptibles e inalienables los derechos sobre los bienes agrarios que adquieran los núcleos de población, y por lo tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan efectuado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto".

Por su parte, el artículo 139 dispone que la propiedad de los montes, pastos, aguas y demás recursos naturales superficiales corresponderían a la comunidad.

Debe mencionarse que el artículo séptimo transitorio del ordenamiento que venimos comentando, abrogó todas las Leyes, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas en materia

agraria, así como de aquellas que se opusieran a su aplicación.

Se perfila en esta forma, de una manera más definida el sistema de la propiedad ejidal.

Conviene precisar que el Código Agrario de 1934, en sus artículos 117, 139 y 140, definió las características jurídicas - generales de la propiedad ejidal y dispuso que, la "propiedad de las tierras laborables del ejido sería individual, con las modalidades de ser inalienable e imprescriptible, y que la propiedad de los montes, pastos, aguas y demás recursos naturales superficiales correspondía a la comunidad".

Asimismo, prohibió los actos de traspaso, cesión, de arrendamiento, de hipoteca, por ser contrarios a la naturaleza de la propiedad ejidal.

Declaro la nulidad de pleno derecho de todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier otro acto de autoridad que tuvieran por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, y la inexistencia de cualquier acto, operación o contrato que bajo cualquier forma o título se hayan celebrado o se celebren por el adjudicatario y que tengan por objeto la enajenación o el gravamen de la parcela o parte de ella.

Admitió como caso de excepción, el acto expropiatorio - de tierras ejidales para crear y desarrollar centros urbanos, para el establecimiento de vías de comunicación, construcción de obras hidráulicas de interés público y la explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación y sujetos al régimen de concesión federal.

Contenía en su artículo 140 fracción II, un principio - que desvirtuaba el de la "función social" de la propiedad establecido en el artículo 27 Constitucional; en efecto, no autorizó la explotación indirecta de la parcela ejidal.

Por último, reglamentaba los derechos de los ejidatarios y las causas de suspensión o pérdida de ellos.

EL CODIGO AGRARIO DE 1940.

El Código Agrario de 1940, reiteró con algunas modificaciones, los principios reguladores del régimen de propiedad agraria.

Al efecto, dispuso el artículo 119: "La propiedad de los bienes ejidales pertenece al núcleo de población, con las modalidades que este Código establece: será inalienable, imprescriptible, inembargable e intrasmisible..." "La explotación de las tierras laborables del ejido podrá ser individual o colectiva, según lo determine la economía agrícola ejidal. La explotación de

los montes, pastos o aguas, y de todos los demás recursos naturales superficiales que pertenezcan al ejido será comunal". Y en sus artículos 121 y 122 "... la nulidad y la inexistencia de los actos del estado o de particulares que tuvieran por consecuencia contravenir dichos preceptos o privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población" .

Prohibió asimismo la explotación indirecta de la tierra comunal mediante el arrendamiento, aparcería o cualquier otro contrato del que puedan ser objeto los bienes comunales.

Reglamentó los derechos que sobre los bienes agrarios adquirirían los núcleos de población y las causas y procedimientos de la pérdida de los mismos, aún y cuando estableció, como ya se señaló, la intransmisibilidad de los bienes ejidales; autorizó en su artículo 125 la permuta de los mismos bienes.

Dispuso que podía prescribirse los derechos sobre una parcela ejidal en un ejido fraccionado en favor del poseedor quieto y pacífico.

Por otra parte, y con la intervención del Consejo de Vigilancia de un ejido, reglamentó los casos en que la propiedad ejidal podría ser arrendada, citando como ejemplo, el caso de una mujer incapacitada por sus labores domésticas para trabajar directamente la tierra.

EL CODIGO AGRARIO DE 1942.

El Código Agrario de 31 de diciembre de 1942 disponia - que: "A partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población sería propietario y poseedor con las limitaciones y modalidades en él establecidas, de las tierras y aguas que les - fueran entregadas" .

Al igual que los Códigos de 1934 y 1940, establecía que los derechos que sobre los bienes agrarios adquirieran los núcleos de población, son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, y por lo tanto no podrán en ningún caso, ni en - forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte, siendo inexistentes las - operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado en contra - de dichas prescripciones.

La anterior disposición la hizo extensiva a los bienes-reconocidos y titulados en favor de las comunidades.

Estableció como excepciones, la permuta de terrenos ejidales, la división de ejidos, así como su expropiación.

También prohibió la explotación indirecta de las tierras ejidales. Como los anteriores, también reglamentó los derechos sobre los bienes del ejido y los procedimientos y causas de la pérdida de los mismos.

h.- LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA DE 1970.

La Ley Federal de la Reforma Agraria fue publicada en el Diario Oficial el día 16 de abril de 1971, por iniciativa del Licenciado Luis Echeverría Alvarez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, consta de 480 artículos y 7 transitorios.

Protege las formas de tenencia de la tierra, amparada por nuestra Carta Magna y que son tres: El Ejido, La Propiedad Comunal, y la Pequeña Propiedad. Propicia también la distribución de la tierra y aguas en forma equitativa; prohíbe la reelección de autoridades ejidales en forma indefinida. Reconoce la igualdad entre el hombre y la mujer como sujetos de derechos agrarios; dota también a las mujeres campesinas de tierras para formar las unidades agrícolas industriales en donde las mujeres del campo se superan técnica y prácticamente.

En la Legislación Constitucional vigente y en forma más concreta en el artículo 27, se han introducido innovaciones de avanzada ideología respecto a la propiedad, ya que se abandonó el concepto romano de la misma (Jus Utendi, Fruendi o Fructus y Jus Abutendi), y se le ha dado a este concepto una función social, o sea que se tiene respecto a la propiedad un concepto dinámico y elástico que se actualiza de acuerdo con las necesidades del país;

“La nación se reserva en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público... el Estado establece el modo de ser del derecho de propiedad que puede modificarse en ampliaciones o restricciones, con cargas positivas o negativas, en forma nacional o regional, general o para un grupo determinado, bien transitoria o permanente, según lo haya dictado el interés público”. (62).

En el artículo 27 Constitucional se fomenta, entre otros aspectos, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, se ordena a 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 ...” (63)

Surge en nuestra legislación el concepto de justicia social que consiste en hacer que el propietario ya no lo sea en beneficio exclusivo, si no en beneficio de la sociedad, quedando obligado a mantener a constante explotación de la tierra, además, se ordena la limitación de la propiedad, condenando en ésta forma la existencia de los latifundios.

En el artículo 7 transitorio, se ordena: “La presente entrará en vigor a los quince días de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación” (64).

(62) Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional.

(63) Artículo 7 Transitorio de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Esta Ley deroga al Código Agrario de 31 de Diciembre de 1942 y consta de siete libros (65), los cuales se refieren a lo siguiente:

Libro Primero.- Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo.

Libro Segundo.- El Ejido.

Libro Tercero.- Organización Económica del Ejido.

Libro Cuarto.- Redistribución la Propiedad Agraria.

Libro Quinto.- Procedimientos Agrarios.

Libro Sexto.- Registro y Planeación Agrarios.

Libro Séptimo.- Responsabilidad en Materia Agraria.

Desde hace tiempo, juristas, políticos y gobernantes, - habían considerado que era necesario reformas el Código Agrario, - de 1942, pues muchas de sus disposiciones eran inoperantes y obsoletas con grave perjuicio para la población campesina y como consecuencia lógica para el progreso del país.

El problema de la tenencia de la tierra ha sido el factor esencial en el desarrollo político - social de México. Su proceso de concentración señala las distintas etapas de la vida del país.

(65) Artículo I Transitorio de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

C A P I T U L O I V

FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD EJIDAL, COMUNAL Y PARTICULAR.

a).- CONCEPTO Y DEFINICION DE INTERES SOCIAL Y MODALIDAD.

b).- ASPECTOS TEORICOS CONSTITUCIONALES.

c).- ANALISIS RESPECTO A LA PROPIEDAD COMO FUNCION SOCIAL.

C A P I T U L O I V

FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD EJIDAL, COMUNAL Y PARTICULAR.

a).- CONCEPTO Y DEFINICION DE INTERES SOCIAL Y MODALIDAD.

A partir de las históricas conferencias sustentadas por el distinguido Profesor León Duguit, en la Facultad de Derecho de Buenos Aires, Argentina, en Agosto y Septiembre de 1911, sobre el tema " Las transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón", la exposición doctrinaria y literatura jurídica en torno a la función social del Derecho de Propiedad - han proliferado, aún cuando el debate sobre el tema se remonta a épocas anteriores.

Duguit sostuvo la tesis de que frente al Derecho individualista que consagra la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y el código de Napoleón se opera un fenómeno social que transforma la tradicional concepción de la propiedad, - dejando de ser un derecho absoluto, e intangible para convertirla - en una función social, que promueve el bien común. Estima que el concepto clásico o romántico - del derecho de propiedad, se apoya en la base metafísica del derecho subjetivo y el moderno que lo convierte en una función social, se funda en la actual realidad de los hechos sociales.

Adolfo Wagner, señala que en el actual estado de progreso de la economía "no puede ni aumentarse ni formarse el capital económico sin el concurso del capital privado".

La necesidad del capital privado en su gran mayoría y como régimen general, es absoluta, sin vacilar en traer a su favor el testimonio de Rodbertus, el conocido antecesor de Marx, y en afirmar que toda solución socialista carece de base pero, en seguida aparece ante los ojos de Wagner y demás economistas una nube de dificultades que les oscurece el problema, comprenden que el régimen de propiedad privada es necesario, pero se encuentran con que la legislación a la que ha sido sometida la propiedad ha variado mucho y no aciertan a compaginar la necesidad con la invariabilidad.

Por ello considera Wagner que la propiedad es un producto de la evolución, colocando al Estado como único árbitro de toda propiedad al decir "La propiedad es la más elevada que la Ley pueda dar a la soberanía jurídica de una persona sobre los bienes exteriores".

Shmaller, así mismo afirma que "Es imposible que una institución tan compleja pueda partir de un principio único y que la propiedad nació y se desarrolló según las circunstancias", y en ese tenor los economistas Alemanes van repitiendo lo mismo. Klein Wachter por ejemplo, menciona que "los verdaderos límites -

del derecho de propiedad los funda en primer lugar la necesidad - ajena, debiéndose tomar en cuenta cuál es el destino de los bienes para que por medio de ellos la sociedad cumpla con su misión, así se garantiza la necesidad del que no tiene ante la opulencia del rico poseedor ``.

Recordando la frase de Romman: ``El hombre que no tiene propiedad alguna, fácilmente se convierte en propiedad de los demás. Verbigracia, la enorme cantidad de esclavos que pululan por doquier a mediados de nuestro siglo XX ``

`` La propiedad es una función social ``; notándose que función es una palabra vaga y social, un concepto amplísimo. Y según nos refiere León Duguit, `` El hombre no tiene derechos, la colectividad tampoco los tiene; todo individuo tiene en la sociedad una función que llenar, si no la llena se produce un desorden social. Los actos contrarios a esa función serán reprimidos socialmente y los actos que se ejecuten en orden a esa función serán garantizados `` , el derecho objetivo, como algo metafísico, para -- Duguit no existe.

Para la doctrina socialista vemos que la propiedad no es sino un don que la sociedad hace al individuo para el bien de la misma sociedad.

El Derecho de Propiedad sirve de base gramática al orden social. "Si éste es inmovible, la propiedad también debe ser invulnerable e inmutable", afirma Azpiazu. "El bien social debe anteponerse al individual", Santo Tomás. Y los socialistas dicen: "Hagamos comunes todos los bienes o medios de producción y sólo sean capaces de propiedad los productos que den el esfuerzo humano".

En opinión del jurista francés Duguit, la propiedad no es un derecho, es una función social, de acuerdo con Augusto Comte - afirmado que cada ciudadano es un funcionario público, cuyas atribuciones más o menos definidas, determinan a la vez sus obligaciones y pretensiones y agregan que, este principio universal debe extenderse a la propiedad, la cual ve en el positivismo una función social; Duguit no ha querido reconocer el origen más íntimo y profundo del Derecho de Propiedad, se hace metafísica, afirma sin notar que por medio de la metafísica él mismo trata de desbaratar teorías que no le agradan. Tal parece que ver en la propiedad una función social equivale a caer dentro del error Kelseniano, el que conduce por doquiera muy graves consecuencias, como por ejemplo: - como va un simple centro de imputaciones jurídicas (la persona humana) a oponerse a la tiranía de un Estado prepotente y orgulloso. Albert de Mun, también en Francia con gran éxito afirma "Nunca debe tolerarse que la propiedad sea función de la justicia".

Decía Gustavo Desbuquois, "Es un error decir: La propie-

dad tiene una función social", considerándose como un apotegma - jurídico digno de ser pronunciado con entusiasmo, aún en nuestros días.

La propiedad tiene como finalidad, una tendencia dirigida al bien de la sociedad". (66)

Tres importantes corrientes han surgido entre quienes - postulan la tesis de la propiedad como función social, atendiendo a los alcances y efectos del criterio que sustentan.

I.- La radical afirma que, la propiedad dejó de ser un derecho subjetivo para adoptar la naturaleza de una función social perdiendo su carácter privado para convertirse en una Institución Política y responsabilizando a los propietarios por los perjuicios sociales que el no ejercicio o el mal uso del derecho censura de la comunidad.

II.- La más atemperada sostiene que, en el derecho de - propiedad debemos distinguir su doble carácter, el aspecto privado e individual, que procura el beneficio de las personas y, el - social o colectivo que atiende a la utilidad social.

III.- La intermedia que afirma, que la propiedad como - función social, conserva su condición de derechos subjetivos en -

(66) Derecho Civil Mexicano. Rafael Rojina Villegas. Pág.

beneficio directo del titular, pero que su ejercicio está determinado por el interés colectivo que debe prevalecer en caso de conflicto, Nuestro sistema legal adopta este último criterio. Reconoce y regula la propiedad privada como un derecho al interés social. En esa virtud, la pequeña propiedad agrícola o ganadera es respetable constitucionalmente, siempre y cuando esté en explotación, cumpliendo la función social que le compete`. (67).

El párrafo tercero, en concordancia con el primero del artículo 27 Constitucional, viene a cambiar el concepto clásico o romanista de la propiedad, por cuanto hace prevalecer la función social de la Institución, dándole un carácter dinámico al derecho`. (68)

Como se ha señalado, desde la época de los romanos era considerado el derecho de propiedad bajo un concepto individualista, ratificado posteriormente durante la Revolución Francesa, en su declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano en 1789, en donde se señalaba que toda sociedad debía amparar y reconocer los derechos naturales del hombre que son la libertad y la propiedad primordialmente; aunque ya en la época colonial nuestros pueblos aborígenes no coincidían con el concepto romanista acerca de la propiedad, debido a que los reyes españoles, durante el coloniaje sobre la Nueva España, trataron de mezclar sus Instituciones con la de los indios; por aquello de su patrimonio de Estado sale

(67) Derecho Agrario Mexicano. Raúl Lemús García. Pág. 243 - 244

(68) Obra Citada, Pág. 243

la propiedad a manos de los particulares en la clásica forma individualista, pero también emerge a favor de las comunidades agrarias indígenas, con modalidades a las que ellos ya estaban acostumbrados por medio de su singular Calpulli.

Sin embargo, ya para el siglo en que se lleva a cabo nuestra independencia y teniendo como marco las Constituciones de 1824 y 1857, época en que se enseñoreaba el liberalismo, se estableció el derecho de propiedad como una garantía individual, teniendo como inspiración el concepto romanista y olvidándose del sistema aborígen y, bajo su imperio desaparecieron las comunidades agrarias, agudizándose de esta manera el problema agrario, el cual tratará de resolverse a partir del Constituyente de 1917.

Se ha intentado a través del tiempo, y mediante diversas opiniones y doctrinas, darle al concepto de propiedad una función social, en hacer que el propietario no lo fuera sólo para sí, en el ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino en que lo fuera también para la sociedad manteniendo en constante explotación la tierra y en que era necesario que aunque se consagrara el derecho de propiedad, éste se sujetara a las modalidades que dictara el interés público y estuviera originariamente en manos del Estado.

Surgiendo así un nuevo concepto más dinámico de propiedad, con función social, sujeta a las modalidades que dicte el in

terés público, como garantía individual para el pequeño propietario, pero también como garantía social para los núcleos que no tuvieran tierras o que no las tuvieran en cantidad suficiente; el concepto de justicia se modificó al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuitamente entre los campesinos, apareciendo el moderno concepto de justicia social distributiva; con todo ello, los conceptos jurídicos tradicionales de propiedad, garantías, justicia, ramas fundamentales del derecho y subramas del mismo se verán modificados, pues el nuevo concepto de propiedad con sentido y dinamismo social, superan al caduco concepto rígido romanista, la justicia y las garantías individuales se ven forzadas a hacerles un lugar y equilibrarse con la justicia social y las garantías sociales; y junto a las tradicionales ramas del derecho público y privado se colocó el Derecho Social, amparando a los núcleos de población, campesinos desvalidos desde la propia Constitución y apareció, asimismo, la nueva subrama del Derecho Agrario.

Este nuevo concepto de propiedad, tiene mucho de antecedentes en la antigua forma azteca de tenencia de la tierra, en donde la Calpulli se otorgaba sólo al vecino de un barrio, jefe de familia, que lo trabajara personalmente, en forma constante, pues de lo contrario se le revocaba dicha tenencia; es un forma mediante la cual se mantiene la propiedad con una función social en pro del campesino, de la familia, de la producción nacional, concepto que lógicamente implica el dominio originario en manos -

del Estado y la facultad necesaria para vigilar, cuidar y distribuir equitativamente los elementos naturales susceptibles de apropiación.

A la luz de la historia afina sus perfiles propios a nuestro singular concepto de propiedad y nos abre un camino por donde transitar seguros en medio de contiendas, de credos demagogos o delirantes, pero en todo caso, ajenos, y nos coloca como sucesores y continuadores de una doctrina indiscutiblemente nuestra, por aborígen, que aflora a la conciencia nacional y se consagra en la Ley Fundamental, por voluntad y acción del mismo pueblo.

Más concretamente, aconteció que en el año de 1917, la Nación Mexicana recuperó el dominio de la tierra, mismo que originalmente le perteneció desde antes de la época precolonial, el cual se perdió durante la etapa del coloniaje y que no se logró recuperar claramente durante la primera etapa del México Independiente, con las características actuales que se señalan en el artículo 27 Constitucional". (69)

En la actualidad, es notoria la coincidencia entre el Calpulli que tenía una función social que cumplir, y el moderno ejido, así como desde entonces en nuestros pueblos se perfila la propiedad como una Institución dinámica que debe responder a una función social.

(69) "El Derecho Agrario en México": Martha Chávez Padrón. Págs. 316,317 y 320

Desde la elaboración del Código Agrario, las reformas - que ha venido sufriendo a través del tiempo, y el artículo 27 - - Constitucional, que indica la necesidad de poner acorde la pequeña propiedad, con el nuevo concepto de función social del cual - emanaba.

De tal suerte que, nuestro artículo 27 Constitucional - vigente establece en materia de tierras y aguas, una propiedad - originaria con un dominio perfecto en favor de la Nación, pero - también le da facultad a ésta de transmitir el dominio derivado, - sin perder el ejercicio del mismo, constituyendo de esta manera - la propiedad en favor de los particulares.

b).- ASPECTOS TEORICOS CONSTITUCIONALES.

A finales del mes de noviembre de 1916, en Querétaro se iniciaron las discusiones para proponer, discutir y aprobar la Nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el período fijado para terminar los debates estaba señalado para el primero de febrero de 1917.

Muchos temas se debatieron en aquellos azarosos días, - estos transcurrían ya cercanos al final del término señalado, sin que el problema de la tierra se discutiera. Fue hasta el lunes - 29 de Enero de 1917, cuando se presentó el proyecto del artículo- 27 Constitucional, firmado por Pastor Rouaix, José N. Macías, - E.A. Enríquez y otros diputados. proyecto que se discutiría tan- apasionada como sumariamente, pues el artículo 27 se aprobó el 30 de Enero de la misma fecha a las 3.30 de la madrugada.

Señalaba el proyecto en forma breve, las causas históricas del mismo y al hacerlo, consideraba "Que la Ley Constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, - no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad - por miedo a las consecuencias".

Se consideraba que la Ley del 6 de Enero de 1915, tuvo un carácter provisional, y era al fin y al cabo, una Ley secunda-

daria, por ello el diputado Magallón mencionaba que "Ese Congreso Constituyente no terminará debidamente su obra, sino diera cima a la labor relativa al poner la base para asegurar de manera definitiva la cuestión agraria en la República Mexicana".

Por su parte, el Diputado Bojórquez, señaló al iniciarse la discusión del artículo 27 que "En estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este congreso... ha sido una magnífica idea la de la Comisión al sostener como precepto Constitucional el Decreto del 6 de Enero de 1915, ... en mi concepto dicho precepto, cuyo creador fue el Lic. Luis Cabrera de los que trajeron contingente a la discusión, el artículo 27 Constitucional desde que se discutió en 1917, se proyectó teniendo en cuenta todas las doctrinas que aún actualmente ocupan la atención de juristas y políticos; por eso resulta anacrónico pretender reconsiderarlo nuevamente frente a esas mismas doctrinas. En efecto, debe deducirse que los legisladores constituyentes estaban al día en las varias corrientes doctrinarias que podrían influir para decidir sobre el concepto de propiedad que debía consagrarse en la Constitución; lo cual nos indica claramente que entre los legisladores había claridad de conceptos y actualidad en el conocimiento de las diversas doctrinas que sostenían.

Por eso no es de extrañarse, las diversas proposiciones que pretendieron hacerse. Podríamos localizar en un primer grupo a los diputados de la Comisión redactora del proyecto, quienes mani-

festaron que " El estudio del artículo 27 del Proyecto de la -- Constitución, abarca varios puntos capitales; si debe considerarse la propiedad como derecho natural ... porque de ser así, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellos los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable ... como consecuencia de lo expuesto, la Comisión después de consagr -- ar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública ha fijado las restricciones a que está sujeto ese Derecho ".

Notándose que aún cuando en este grupo está presente el concepto más individualista y tradicional de la propiedad, el concepto de la propiedad como derecho natural, inherente al individuo, principio eterno del orden social, no pueden, como no Wistano Luis Orozco, desconocer que dicha teoría debía modificarse para un reparto más justo distributivamente de la propiedad agraria; por eso, aunque sostiene una teoría, en realidad el proyecto tiene de a consagrar también el reparto de tierras a los pueblos necesitados.

Una Segunda Corriente opuesta a la anterior y susceptible de identificarse con el llamado comunismo y que propone la nacionalización de la tierra, estuvo representada por el diputado -- Navarro, supuesto que éste manifiesta que " Se ponga taxativa a -- estos abusos, que la Nación sea la única dueña de estos terrenos-

y que no los venda, sino nada más dé la posesión a los que puedan trabajarlas.

Más, también dentro de esta corriente se reconocen las necesidades y exigencias del pueblo, pues más adelante el citado diputado aceptó la admisión del Derecho de Propiedad cuando señaló que "Yo pediría a la Comisión que reformara este inciso diciendo: que la Nación es la única dueña de los terrenos de la república, de las tierras, aguas y bosques, pero que de aquí en adelante ella se reservara el derecho de vender y que las propiedades adquiridas por medio de despojos, por medio de infamias, deben desaparecer de nuestra Constitución, y que en lo sucesivo, todo el que quiera adquirir un pedazo de terreno, deberá adquirirlo conforme a las bases que se establezcan aquí".

Una Tercera Corriente se manifestó a través de la misma Comisión redactora, pues cree que el Derecho de Propiedad debe compaginarse con el trabajo de la tierra, al manifestar que "Sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos, lo único que puede hacerse, es facilitar las condiciones que puedan llegar a su propiedad todos los que tengan voluntad y aptitud para hacerlo".

Pero en donde no cabe lugar a dudas, de que campeaba en la Comisión y en todo el Congreso Constituyente la idea de consa-

grar el Derecho de Propiedad con una función social, es en la parte del proyecto, aprobado sin discusión que dijo desde ese texto original, que "La Nación tendrá en todo el 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 aprovechamiento, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación".

La estructuración de este concepto, base del artículo 27 Constitucional, a cuya luz e intención deberá interpretarse dicho precepto y estructurar las leyes secundarias, poco a poco se impondrá aún contra las confusiones de la propia Comisión redactora que deseaba resolver el problema agrario, viéndose posteriormente que ante la necesidad de darles tierras a los pueblos necesitados de ellas y sin recursos para obtenerlas, comprometían tal forma la paz de la República, que la urgencia de dárselas no podía supeditarse a que éstos campesinos necesitados pagaran por la tierra y que, si bien era importante respetar la propiedad como garantía individual, era también más importante realizarla como garantía social. (70).

Dictamen y discusión del artículo 27 Constitucional, tomado del libro: Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1921, por el Ingeniero Pastor Rouaix.

(70) El Derecho Agrario en México, Martha Chávez P. Págs. 313-316

Fragmento del dictámen formulado por la primera Comisión de Constitución, cuyo texto fue el siguiente: "El estudio del artículo 27 del proyecto de Constitución, abarca varios puntos capitales; si debe considerarse la propiedad como derecho natural, cual es la extensión de este derecho; a quiénes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces y qué bases generales pueden plantearse siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario, ya que el tiempo angustioso de que dispone el Congreso no es bastante para encontrar la solución completa del problema trascendental. Conforme a este plan emprendió su estudio la Comisión, teniendo a la vista a las numerosas iniciativas que ha recibido, lo mismo que el trabajo que presentó a la Cámara el diputado Rouix, quién ayudó eficazmente a la Comisión tomando parte en las deliberaciones.

" Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados y que cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la operación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable. El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intento malestar -

social, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto; y que así como el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad, igual que todos los asociados, deber que no podría cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la Nación; que lo constituye y ha constituido la propiedad privada, es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares, cesión que no ha podido quedar comprendida en el derecho a los productos del subsuelo, ni a las aguas como vías generales de comunicación. En la práctica se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que quedan eliminados de la propiedad privada; la Comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el Señor Diputado Rouaix; como consecuencia de lo anteriormente expuesto, la Comisión después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho. (71).

El Estado debe recordar constantemente a los particulares, la función social del derecho de propiedad y exigirles su pleno acatamiento. (72)

(71) Derecho Agrario Mexicano. Antonio Luna Arroyo. Pág. 309 y 310

(72) Derecho Agrario Mexicano. Antonio De Ibarrola. Pág. 135. Editorial: Porrúa.

Se comentaba en el capítulo anterior, que una de las Leyes más desconcertantes por su inoperancia o inconstitucionalidad, tal y como lo juzga el maestro Mendieta y Núñez, es la que reglamenta el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, en virtud de que la pequeña propiedad es una garantía establecida por dicho artículo Constitucional y, tal parece que los autores de la citada Ley, no abrigaban ni la más mínima idea de lo que es la función social de la pequeña propiedad.

En el artículo 16 de la misma Ley se prohíbe la venta de tierras agrícolas cuando el resultado de la operación determina que el predio del vendedor o del comprador resulten con extensión inferior a la que señala la Ley para las unidades de dotación. Pretendiéndose aquí que una Ley reglamentaria, modificara de alguna manera los Códigos Civiles de las Entidades Federativas sin que, se pueda legítimamente hacerlo. (73)

c).- ANALISIS RESPECTO A LA PROPIEDAD COMO FUNCION SOCIAL.

Se considera que el nuevo concepto de propiedad como función social hizo posible que la Nación recuperara definitivamente y reafirma su propiedad originaria, no sólo como un derecho sino acaso más como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligando a que éste estableciera las formas jurídicas para evitar el acaparamiento e immoderado o indolente aprovechamiento de las tierras; haciendo así posible la redistribución de la tierra rústica, acatando al viejo ideal de Morelos de que "Esta estuviera en manos de muchos, en pequeñas parcelas, que cultivaran personalmente", en consecuencia el latifundio se proscribe y la mediana propiedad sufre una vida-transitoria, las extensiones de propiedad se limitan, en tanto se garantiza individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido; la afectación de tierras por causa de utilidad social se funda y éstas se reparten gratuitamente a los núcleos de población necesitados que no tengan tierras o que no las tengan en cantidad suficiente. (74)

Por otro lado, el sistema agrario que quedó consagrado en la Constitución de 1917, equilibró al ejido y a la pequeña propiedad, respetando ambas instituciones como anhelos emanados del pueblo, explicándonos dichas características como fueron cambiando, a través del tiempo y de las diversas luchas revolucionarias,

(74) El Derecho Agrario en México. Martha Chávez P. Págs. 317-318.

hasta llegar a las disposiciones de nuestra Carta Magna, en donde se consignan las garantías y derechos sociales, junto a los individuales.

El artículo 27 Constitucional establece en materia de tierras y aguas, una propiedad originaria con un dominio perfecto en favor de la Nación, pero también le da facultad para transmitir el dominio derivado sin perder el ejercicio del mismo, logrando constituir la propiedad privada a favor de los particulares, propiedad y dominio privado que siempre están sujetos a las modalidades que dicte el interés público porque, la propiedad y el dominio originario y perfecto siempre seguirá estando en manos del Estado; por lo tanto, no es de extrañarse que la propiedad agraria y los derechos reales que derivan de ella, estén sujetos a modalidades que en su caso, amplían o restringen, o ambas cosas, al derecho típico de propiedad y sus derechos reales.

Ahora bien, frente a algunos preceptos de la Ley que hablan de propiedad ejidal, estando acordes con la Constitución, debiéndose crear los certificados de propiedad ejidal, hablan de certificados de derechos agrario y es entonces cuando las personas no familiarizadas con el concepto dinámico y moderno de propiedad, sino frente a un derecho derivado de ésta, arguyendo que el ejidatario no puede vender su propiedad.

Sin embargo, la interpretación l6gica del art6culo 27 - Constitucional y del C6digo Agrario nos indica que es s6lo un concepto de propiedad el que rige en M6xico y muchas las modalidades que pueda tener, sin que por eso deje de ser propiedad. (75)

El derecho de propiedad tiene su antecedente doctrinal- en las ideas de Duguit y, expresi6n legislativa, en el art6culo - 27 Constitucional.

Uno de los autores que mejor ha expuesto la cr6tica a la doctrina individualista y al mismo tiempo ha formulado un concepto de propiedad de acuerdo a las nuevas orientaciones del derecho, es Le6n Duguit, qui6n estudi6 las transformaciones de las - instituciones jur6dicas del Derecho Privado, a partir del C6digo- de Napole6n; Duguit, hace un estudio cr6tico sobre la propiedad, - que le di6 fundamentaci6n filos6fica por la Declaraci6n de los De - rechos del Hombre; Duguit considera que, el hombre siempre ha vi- vido en sociedad, por lo tanto es inadmisibles imaginario aislado- con sus derechos absolutos, innatos y posteriormente, celebrando- un pacto social como el Contrato de Rousseau, para unirse a los - dem6s hombres y limitar, en la medida necesaria para la conviven- cia social, aquellos derechos absolutos. Como el hombre siempre - ha vivido en sociedad, tendr6 que estudi6rsele como miembro de un grupo y sus derechos , por tanto, tendr6n que referirse a este es - tado social indiscutible. Si el hombre al nacer y al reconoc6rse le - derechos, es miembro de esa colectividad, el concepto de Duguit,

(75) El Derecho Agrario en M6xico, Obra Citada. P6g. 326-327
Martha Ch6vez P. de Vel6zquez.

es en ocasión de estos deberes como se le confieren derechos.

En otras palabras, los derechos no pueden ser anteriores a la sociedad ni sociológica, ni jurídicamente, porque el derecho no se concibe sino implicando una relación social, y no puede haber por consiguiente, ese derecho absoluto antes de formar parte del grupo, ni esa limitación voluntaria para lograr la convivencia social.

Tampoco, dice Duguit, puede considerarse que el Estado o la Sociedad por medio de la Ley, están impedidos para limitar, organizar o restringir la propiedad, porque el hombre la tenga antes de formar parte de la sociedad y se le reconozca en atención a su calidad de ser humano.

Según Duguit, como no es fundada la tesis de que el hombre tenga derechos innatos anteriores a la sociedad, debe desecharse este fundamento que se invoca en la Declaración de los Derechos del Hombre y, en las primeras Constituciones francesas, para hacer inviolable la propiedad.

Tampoco la propiedad es un derecho subjetivo, anterior al objetivo. En la doctrina francesa se consideró como el hombre tenía derechos innatos, eran anteriores a la norma jurídica, y ésta sólo podía reconocerlos y armonizarlos para evitar los distintos -

choques en las esferas jurídicas individuales.

Para Duguit, el derecho objetivo es anterior al subjetivo, y especialmente al de propiedad, si el hombre, al formar parte de un grupo, tiene principalmente un conjunto de deberes impuestos por la norma jurídica para lograr la solidaridad social es la ley la que vendrá en cada caso a reconocer y otorgar ciertos poderes para que el hombre pueda cumplir con el deber social fundamental que tiene de realizar la interdependencia humana.

La tesis de Duguit se funda en el concepto de solidaridad social, para él, el derecho objetivo tiene como finalidad, - realizar esa solidaridad y todas las normas jurídicas, que directa o indirectamente tienden a ese fin. Todos ellos imponen ciertos deberes fundamentales, tanto a los gobernantes como a los gobernados. Estos deberes fundamentales son:

1º.- realizar aquellos actos que impliquen un perfeccionamiento de la solidaridad social.

2º.- Abstenerse de ejecutar actos que lesionen la seguridad social. Son estas normas pues, de contenido positivo, en tanto que impone obligaciones de hacer para lograr en forma cada vez más perfecta, la solidaridad social; y de contenido negativo en cuanto que imponen obligaciones de no hacer para impedir los actos que pueden lesionar o destruir la solidaridad social.

Dentro de estas dos órdenes de normas, Duguit elabora - tanto su doctrina del Derecho Público como del Derecho Privado. En una forma lógica siempre deduce de esta finalidad del derecho - y, de esta doble naturaleza de las normas jurídicas, las conse -- cuencias que estima pertinentes a propósito de cada institución.

En la propiedad hace una distinción lógica; considera - que si el hombre tiene el deber de realizar la solidaridad social al ser poseedor de una riqueza, su deber aumenta en la forma en - la que aquella riqueza tenga influencia en la economía de una co - lectividad; a medida que tiene mayor riqueza, tiene mayor respon - sabilidad social.

A mayor posesión de bienes se impone una tarea social - más directa, más trascendente, que el hombre no puede eludir man - teniendo improductiva esa riqueza.

Piensa Duguit que al hombre se le imponen deberes de em - plear la riqueza de que dispone, no sólo en beneficio individual, sino colectivo y, es en ocasión de éstos deberes como se le reco - noce el derecho subjetivo de usar, disfrutar y disponer de una co - sa, pero no se le reconoce el derecho de no usar, no disfrutar y no disponer, cuando ésta inacción perjudica intereses individua - les o colectivos.

Queda pues explicado cómo el derecho de propiedad en - la tesis de Duguit, es una función social y no un derecho subjetivo, absoluto, inviolable, anterior a la sociedad y al Estado y - que, la norma jurídica no puede tocar.

Es por el contrario, consecuencia de un deber social - que todo hombre tiene para intensificar la interdependencia huma- na. (76)

Punto de vista de Antonio de Ibarrola respecto a la fun- ción social de la propiedad, quien dice: Otro camino que nos con- duce a la función social de la propiedad, es el Derecho. Para el- jurista francés Duguit, no ha habido en el siglo pasado más pro- piedad que la que se deriva del Código de Napoleón; éste es un - derecho subjetivo, y para Duguit por ende, nulo; no se resignaba- a vivir con él en pleno siglo XIX; la propiedad inquebrantable e inviolable es de clavo anticuado, algo que ya no está a la altura de las circunstancias. "La propiedad no es un derecho, es una - función social", afirmaba Duguit con Comte, "que cada ciudadano- es un funcionario público, cuyas atribuciones más o menos defini- das, determinan a la vez sus obligaciones y pretensiones y, agre- ga que, este principio universal debe extenderse a la propiedad, - la cual ve en el positivismo una indispensable función social". La palabra derecho, debe desterrarse del lenguaje político, lo - mismo que la de causa del filósofo; son de dos naciones teológi -

(76) Derecho Civil Mexicano. Tomo Tercero. Bienes, Derechos Reales y Posesión. Rafael Rojina Villegas, Págs. 361-362

co - metafísicas; la primera es inmoral y anárquica; la segunda, - irracional y sofisticada.

Duguit, no ha querido reconocer el origen más íntimo y profundo del Derecho de Propiedad, se contenta con decir, sin notar que él mismo trata por medio de la metafísica más aguda, desbaratar teorías que no le agradan.

Albert de Mun, cuyas doctrinas se propagaron en Francia velocísimamente y, cuyos éxitos fueron prodigiosos, afirma "Muchas personas extienden los límites de la justicia más de lo conveniente, en detrimento de la caridad: nunca debe subordinarse al uso - el derecho de propiedad, ni debe tolerarse que la propiedad sea - función de la justicia, sino de la caridad".

¿Podría decirse, guardaréis o no el derecho de propiedad, según sea el uso que yo os reglamento? No, el derecho perdería su existencia, no descansaría en nada fijo y resistente.

No puede afirmarse que el derecho de propiedad esté condicionado a su uso, que cesará de vivir el derecho en cuanto la - moral y la ciencia de las riquezas, que la propiedad sea simplemente una función social.

La realidad es que la verdad navega, como suele a menu-

do suceder, entre los dos escollos.

Decía en 1913 Gustavo Desbuquois: "Es un error decir: - la propiedad es una función social; debe decirse, la propiedad - tiene una función social". Este apotema lo hemos pronunciado siempre con el mayor entusiasmo.

La propiedad tiene una finalidad, una tendencia dirigida al bien de la sociedad.

¿Tiene la propiedad privada una función social?. Fijémosnos en que los grandes propietarios tienen en la mano hacer un - bien inrenso':

A).- En el caso de los propietarios de tierras rústicas y en que frecuentemente en la historia de la humanidad nos hemos encontrado con desconcertantes abusos; propietarios que tienen - una extensión de tierra mayor que una provincia entera destinada a la cacería del conejo o de la perdíz o la cría de perdíz. Lo - que está en realidad engordando no es la perdíz, sino al consumismo. Los latifundios perdieron, corrompieron a Italia. Seis propietarios eran dueños de la provincia romana de Africa.

Fue notable como distinguió el derecho de propiedad Ponciano Arriaga, calificándolo de sagrado y mencionando los abusos que con el mismo se cometen. Lo es también el juicio sobre nuestras leyes españolas, y hay que reconocerlo, sus nobles ideales,-

sus conceptos sobre el derecho natural y en especial, su clara visión del futuro. Que para desventura nuestra, no fue escuchado.

B).- ¡Cuántos beneficios sociales y morales pueden producir una industria bien encauzada; ¿Quién no ve que la propiedad tiene una función social? Sólo que no hay que caer en el error de estimar demasiado la función social para ahogar todo derecho individual y caer en un rabioso socialismo, ni caer tampoco demasiado en el derecho individual para fomentar el peor de los egoísmos.

El derecho de propiedad es individual, y en el individuo han de afluir sus ventajas como primer sujeto de derecho; pero tiene una función social, que a veces podrá sobreponerse al bien individual, dando lugar a la expropiación forzosa. En virtud de una función social, el Estado tiene el derecho, el poder y la autoridad de sacrificar el derecho individual en bien de la sociedad; bien delicado es en cada caso, establecer dónde empieza el abuso del derecho de propiedad.

Mucho podríamos hacer los particulares para ayudar a solucionar el espinoso problema de la función social del derecho de propiedad preguntándonos, antes de gastar irreflexivamente nuestro dinero... ¿Es realmente necesario este gasto que voy a realizar? ¿No estoy adquiriendo algo superfluo mientras mi conciudadano no, especialmente en el campo, carece de lo necesario? Y, es que

desde épocas remotas, la propiedad como todo derecho individual, - debe someterse al derecho superior: el estado debe sujetarse los - caprichos arbitrarios e irracionales del derecho individual.

"Los ricos, como expresó León XIII, son los ministros de la providencia: tiene una verdadera misión social, la propiedad, - por lo tanto, tiene una función social. El estudio de la función - social de la propiedad privada, supone trazar las relaciones entre la economía y el derecho". (77)

En resumen, a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en Francia, se operó el fenómeno social de transformar la concepción tradicional que se tenía respecto de la propiedad, dejando de ser un derecho absoluto e intangible para convertirse en una función social, que promoviera el bien común.

En nuestro sistema legal, se ha adoptado el criterio de que la propiedad como función social conserva su condición de derecho subjetivo en beneficio directo del titular, pero, supeditando su ejercicio al interés colectivo, el cual deberá prevalecer - en caso de conflicto. Reconociendo y regulando la propiedad privada como un derecho subjetivo del particular, pero condicionado - tal derecho al interés social.

En tal circunstancia, la pequeña propiedad agrícola o -

(77) Obra Citada. Pág. de la 357a Ia 384

"Derecho Civil Mexicano" Rojina Villegas, Rafael.

ganadera, será respetada conforme a nuestra Constitución, siempre y cuando se encuentre en explotación, cumpliendo con la función social que le corresponde. Esto es, que aunque se consagrara constitucionalmente el derecho de propiedad, es necesario, con apego a la misma ley que lo consagrara, que se sujete a las modalidades que dicte el interés público y partiera originariamente de manos del Estado.

Surgiendo con dichas premisas un nuevo concepto más dinámico de la propiedad como función social, con garantía individual para el pequeño propietario, pero también como garantía social para los núcleos de población que no contaran con tierras o que no las tuvieran en cantidades suficientes a efecto de que se pueda dar cumplimiento a la responsabilidad social que corresponda o la colectividad en proporción a la menor extensión de terreno, en virtud de que, a mayor posesión de bienes se impone una tarea social más directa y más trascendente, que el hombre no podrá eludir manteniendo improductiva esa riqueza.

En mi concepto, debería mantenerse en un término medio, tratando de no ahogar el derecho individual y caer en un rabioso socialismo, al creer en que una sobreestimación de la función social del derecho de propiedad; ni fomentar demasiado el egoísmo, al creer con exageración en el derecho individual.

El Estado, con apoyo en la legislación respectiva, debe ra crear los mecanismos adecuados para concientizar al pequeño - propietario y hacer efectivo ese derecho social, con la implantación de medidas que recuerden constantemente a los particulares, - la función social de la propiedad y pedirles su absoluto cumpli - miento.

*

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

I.- Históricamente, en la precolonia y particularmente en el pueblo azteca, se estableció una verdadera organización agraria, algunas, cuyas instituciones perduraron a través de los tiempos, como sucedió durante la colonia, época en que al lado de las tradicionales organizaciones de los pueblos indígenas, surgieron otras nuevas formas agrarias que favorecieron la propiedad y monopolio inmueble de los españoles, habiendo desaparecido algunos de éstos en años de la independencia de México y posteriormente, con la consolidación del Gobierno de México.

II.- Considero que existen dos pilares fundamentales del problema en el México Independiente y a los cuales se les ha llamado precursores de la Reforma Agraria, aunados a sus méritos de ser grandes próceres de la independencia de México, tal es el caso de Don Miguel Hidalgo y Costilla, y José María Morelos y Pavón, que desde 1810, en algunos documentos y proclamas de independencia declararon algunos principios agrarios, como fueron la abolición de las rentas para los naturales de los pueblos, y el cura José María Morelos y Pavón pronunciándose a favor de la división de los latifundios, basado en que " El beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que pueda asistir con su trabajo " .

III.- Posteriormente a la etapa de independencia, existieron valiosos precursores de la Reforma Agraria, que intentaron establecer normas que regulan la actividad agraria y la justa distribución de la riqueza y el trabajo del campo, entre dichos personajes de nuestra historia tenemos al doctor Francisco Severo - Maldonado, Lorenzo de Zavala, Andrés Molina Enríquez, Ponciano - Arriaga, Juan Sarabia, Antonio Díaz Soto y Gama, entre otros muchos visionarios de lo que sería la Reforma Agraria Mexicana hasta antes del inicio de la Revolución Mexicana, iniciada a principios de este siglo, contra la dictadura porfirista.

IV.- La preocupación primordial en el período de independencia, hasta la Constitución de 1857, se orienta hacia la integración y consolidación de la organización política del país, - dejando en segundo plano los grandes problemas sociales, entre los que se encuentra el problema agrario; pues en efecto, desde los primeros años de la independencia, nos encontramos con una serie de decretos, órdenes, circulares y acuerdos que tienden a promover la colonización del país, pero con el mismo espíritu de la Constitución de 1857, que fué esencialmente individualista, pues atendía a la concepción del ser humano como factor de desarrollo y protección, basado en los principios de la Revolución Francesa - de : libertad, igualdad y fraternidad.

V.- Ocupa un lugar destacadísimo en la Reforma Agraria de este siglo, que es simultánea a la Revolución Mexicana que en su origen tenía dos causas fundamentales, una de tipo político, consistente en la erradicación de la dictadura porfirista y el restablecimiento de un gobierno democrático electo por el pueblo bajo los principios de "Sufragio Efectivo. No Reelección", y por otra parte, el problema social de la clase campesina y trabajadora que luchaban por mejores condiciones de vida y de reivindicaciones de sus derechos ignorados hasta ese momento. Así, tenemos los planes agrarios y políticos de Sierra Gorda, Plan de San Luis, Plan de Ayala, el de Veracruz, Plan de Guadalupe, -- principalmente, entre otros muchos documentos que lograron los grandes cambios políticos y sociales que se dieron en México de 1910 a 1917.

VI.- Como resultado de las luchas intestinas que las clases sociales llevaron a efecto en el período de 1906 a 1916, los grupos sociales lograron por primera vez en la historia de México, una ley agraria de carácter federal el 6 de enero de 1915, que garantizaba a todos los campesinos de la República Mexicana la protección de sus derechos en contra de los demás grupos poderosos de latifundistas y caciques, marcando innovaciones radicales desde el punto de vista de derechos sociales; en efecto al quedar incluidos en la constitución los artículos 27 y 123, -

adquirieron jerarquía de garantías sociales constitucionales en favor de los trabajadores del campo y de los obreros, por ser - las clases sociales más desprotegidas y como principio de la lucha de clases que permitía un justo equilibrio entre los factores del poder económico y político como son los latifundistas, - cadques y empresarios; en contraste con los que sólo tienen su fuerza de trabajo como instrumento o factor de poder, tal es el caso de los campesinos y obreros.

VII.- La Constitución de 1917 es eminentemente social porque incorpora a la constitución las garantías sociales en favor de los campesinos y obreros, sirvió de baluarte protector de los derechos de las clases sociales económicamente débiles y -- constituye un ejemplo universal, porque ciertamente ninguna constitución vigente hasta el 5 de febrero de 1917, consagraba a nivel supremo los derechos sociales en favor de los campesinos y obreros, esto sirvió a otros países para que incorporaran garantías sociales en sus constituciones; en contraste con la concepción tradicionalista de las constituciones, que se concretaban a regular dos partes, una dógmatica en que se consagran las garantías individuales, y otra parte llamada orgánica, que establece la organización política del Estado, estructurando sus diversos órganos de poder.

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

- 1.- BORQUEZ, DJED "Cronica del Constituyente"
- 2.- BREMAUNTZ, ALBERTO "La Batalla Ideológica de - México"
- 3.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO "Las Garantías Individuales"
Ed. Porrúa. México 1988
- 4.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO "Derecho Constitucional".
Ed. Porrúa.
- 5.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO "El Plan de Ayutla. Conmemoración de su Primer Centenario Conferencias".
Ed. Porrúa.
- 6.- caso, ANGEL . "Derecho Agrario".
Ed. Porrúa, S.A. México, 1950
- 7.- CHAVEZ PADRON DE VELAZQUEZ, MARTHA. "El Derecho Agrario en México" ed. Ed. Porrúa, S.A México, 1970
- 8.- ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO "Apuntes para la Historia - del Derecho en México".
- 9.- FABILA, MANUEL "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México"
Edición del Banco Nacional de Crédito Agrícola.
- 10.- FRAGA, GABINO "Derecho Administrativo".
Ed. Porrúa, S.A.

- 11.- GONZALEZ ROA, FERNANDO. "El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana".
- 12.- SILVA HERZOG, JESUS "Documentos Fundamentales, Ensayos y Opiniones de la Historia de México (1810-1938) ".
Editores Siglo XXI México, 1980
- 13.- HINOJOSA ORTIZ, JOSE "Historia de la Reforma Agraria"
- 14.- IBARROLA, ANTONIO DE "Derecho Agrario Mexicano".
Ed. Porrúa, S.A.
- 15.- LEMUS GARCIA, RAUL "Derecho Agrario Mexicano".
Ed. LIMSA México, 1985
- 16.- "Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus - Constituciones"
XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados.
- 17.- LUNA ARROYO, ANTONIO "Derecho Agrario Mexicano".
Ed. Porrúa, S.A. México, 1982
- 18.- MENDIETA NUÑEZ, LUCIO "El Problema Agrario de México"
Ed. Porrúa, S.A. México, 1968
- 19.- MOLINA ENRIQUEZ, ANDRES "Los Grandes Problemas Nacionales".
- 20.- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL "Derecho Civil Mexicano".
Ed. Porrúa.
- 21.- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL "Derecho Civil Mexicano" Tomo - III, Bienes, Derechos Reales, y Posesiones"
Ed. Porrúa

22.- ROUAIX, PASTOR

"Genesis de los Artículos -
27 y 123 de la Constitución-
Política de 1917".
2ª Edición. México, 1989

23.- TENA RAMIREZ, FELIPE

"Leyes Fundamentales de Méxi-
co".
Ed. Porrúa, S.A. México, 1980

LEYES CONSULTADAS

- 1.- Ley Federal de Reforma Agraria
Ed. Porrúa.
- 2.- Exposición de Motivos del Proyecto Constitucional del Artículo 27 Constitucional.
Ed. Porrúa
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.