

00781

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ELEMENTOS PARA UNA NUEVA INTERPRETACION DEL
SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

OCTAVIO ENRIQUE LAMADRID BAUTISTA

ASESORES:

DR. GUILLERMO VÁZQUEZ ALFARO (Q.E.P.D.)

DRA. BERTHA BEATRÍZ MARTÍNEZ GARZA

MÉXICO,

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

A DIOS:

Para que me conceda Serenidad y aceptar las cosas que no puedo cambiar. Valor para cambiar las que sí puedo y Sabiduría para distinguir la diferencia.

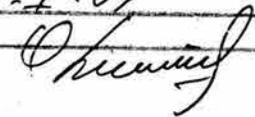
¡Gracias, Padre Mío.!

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE Laura Lidia Ballester

Olivero Enrique

FECHA: 9-7-07

FIRMA: 

En memoria de mis amados padres:

*Enrique y Dolores, quienes con su amor me guiaron
para recorrer recto y firme el camino de la vida. Dios
los tenga en su Gloria. ¡Los amo!. Gracias por todo.*

A mis hermanos María Elena y Enrique:

A quienes amo entrañablemente.

*A mis hijos Octavio Aurelio, Lilián, Christian,
Octavio (Oc) y Elisa: Son el porqué de mi vida. Los
amo.*

A Griselda: Gracias, Gris. Compañera de la vida.

Te amo.

*En memoria del Dr. Guillermo Vázquez Alfaro.
Maestro querido, amigo y guía. Gracias por su valiosa
dirección.*

*A la maestra Dra. Bertha Beatriz Martínez Garza:
Gracias por su invaluable apoyo y dirección final.*

INDICE

PAG.

INTRODUCCION	1
PRIMERA PARTE	
ANTECEDENTES PREHISPANICOS EN MATERIA DE LEGISLACION AGRARIA	
La Organización Agraria de los Aztecas	3
SEGUNDA PARTE	
LA ESTRUCTURA JURIDICA AGRARIA COLONIAL	
A). El Antecedente de las Bulas Papales	21
B). Las Tierras de la Nueva España: la propiedad Privada del Rey	28
C). La tenencia de la tierra en la Nueva España: breve exposición de sus antecedentes hispanos	32
D). Las propiedades individual, comunal y colectiva indígenas..	54
E). La Propiedad Rural Eclesiástica	69
TERCERA PARTE	
LA ESTRUCTURA RURAL NOVOHISPANA COMO FACTOR DEL MOVIMIENTO INDEPENDIENTE	
I). Concentración de la Propiedad Agraria. Su influencia en Relación con el Movimiento Independiente.	
A). Latifundismo eclesiástico	80
B). Latifundismo de particulares españoles	92
II). Ubicación de Hidalgo y Morelos como promotores de la legislación agraria	
A). El movimiento insurgente ante el problema agrario	95
B). La influencia particular de la Constitución Gaditana de 1812	104

C). La consumación del movimiento independiente: el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba	105
D). El gobierno provisional y el Primer imperio mexicano . . .	107
E). La Constitución de 1824: el sistema Federal	110

CUARTA PARTE

LEGISLACION AGRARIA EN EL MEXICO

INDEPENDIENTE: 1835 – 1846

I). Las dos Repúblicas Centrales: 1835 – 1846	117
A). La reforma a las leyes Constitucionales de 1836	120
B). Las Bases Orgánicas de 1843	122
II. El Liberalismo Mexicano y la Cuestión Agraria: 1847-1857	
A). La pre-reforma: momento culminante	123
B) La Constitución de 1857	126
III). Decretos y Leyes publicados entre 1858 y 1894, en relación con la materia agraria	
A). Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos	134
B). Leyes de Baldíos y Colonización de la Segunda Mitad del Siglo XIX	135
IV). Los Ideales Agrarios como Antecedentes del Movimiento Revolucionario de 1910 Ubicación histórica previa al momento revolucionario . . .	142

QUINTA PARTE

LA REVOLUCION MEXICANA Y LOS GOBIERNOS

CONSTITUCIONALES POSREVOLUCIONARIOS

I). Aspectos Agrarios de la Revolución Mexicana y el Constituyente de 1917.	
A). La Etapa precursora: el Maderismo	146
B). El Plan de Ayala y el Zapatismo	148

C). La Etapa Constitucionalista y el Carrancismo	151
SEXTA PARTE	
LEGISLACION REFORMAS EN MATERIA AGRARIA POSTREVOLUCIONARIAS.	
I). Estudio de las Reformas Constitucionales Postrevolucionas: el artículo 27 constitucional	
A). Reforma del 10 de enero de 1934	179
B). Adición del 6 de diciembre de 1937	185
C). Adición del 9 de noviembre de 1940	187
D). Reforma del 21 de abril de 1945	189
E). Reforma del 12 de febrero de 1947	191
F). Reforma del 8 de octubre de 1974	198
G). La Iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional presentada por el Ejecutivo Federal el 7 de noviembre de 1991: exposición y comentario	199
II. Resumen de las transformaciones del artículo 27 Constitucional	205
CONCLUSIONES	232
BIBLIOGRAFIA	240

INTRODUCCION

Un connotado autor latino, Cicerón, asumía en una de sus magnas reflexiones a la postura propia en torno a la historia. Denominaba a esta brillante disciplina del intelecto como la “*educadora de la inteligencia, maestra de la vida*”, entre otras comparaciones y epítetos no menos merecidos.

El Derecho Agrario constituye una rama particular dentro del gran tronco que resulta ser el Derecho en sí mismo considerado. No está de más resaltar, entonces, la íntima relación entre Derecho e historia y, más aún evidentemente, entre Derecho Agrario e historia como estudios complementarios y necesariamente interrelacionados. No sería posible comprender en lo más mínimo la revolución de lo agrario si la historia fuese soslayada del campo de análisis. El actual artículo 27 constitucional, paralela y secundariamente con la legislación que lo desarrolla, son resultado directo de un principio de movimiento histórico en relación con los diversos fenómenos sociales, políticos y económicos que han confluído en México a lo largo de su rica y vasta historia.

A fin de obtener mayor claridad, y en la modesta medida de quien esto escribe, resulta como algo elemental la esencial del presente trabajo. A través de la comprensión de la evolución de la historia patria, se pretende hallar la razón de ser de los diversos ordenamientos en materia agraria expedidos en distintas épocas y

bajo diversas inspiraciones y plumas, muchas veces en sentido paralelo y otras de manera divergente.

Quizás resulte ser el problema más severo que presenta el campo del Derecho Agrario su falta de continuidad evolutiva. La siempre existente necesidad de adecuar el derecho a la realidad cambiante y en perpetuo movimiento, conlleva el imperativo de no ocurrir en un improductivo, inequitativo e inadecuado sistema legal que obstruya el desarrollo. La historia brinda a quien en ella abreva interesantes conclusiones, pletóricas de experiencias valiosas, que han de ser inteligentemente adquiridas en este hoy que se vive, ajustándolas con toda prontitud a las cotidianas exigencias nacionales.

No debe olvidarse, en todo momento, que el sustento económico de un pueblo lo constituye el campo, y esto en cualquier tiempo y espacio. Empero, la tierra mexicana ha sido incomprendida y empleada con deficiente proyección. Si existe alguna esclavitud más lacerante e indigna, es aquélla que resulta de la dependencia estomacal. Es pues necesario emprender, frontalmente y sin vacilaciones ni falsos prejuicios, el análisis objetivo de los hechos y logros en materia agraria, para conducirlos por mejores, más depurados y globalizados terrenos, demarcados por las metas actuales en una época en la que se ha dejado de hablar de una política interna o meramente casera, sino en una donde todo sistema y estructura requiere de la otra para coexistir.

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES PREHISPANICOS EN MATERIA
DE LEGISLACION AGRARIA

La Organización Agraria de los Aztecas.

Como antecedentes al tratamiento formal en torno a la organización agraria azteca, conviene efectuar aquí, con toda oportunidad, unas breves reflexiones.

Aun cuando el término “azteca” designa usualmente a los pueblos que habitaron la isla de México-Tenochtitlán hasta la llegada de los conquistadores hispanos, resulta relativamente inadecuado, toda vez que incluye grupos ajenos al núcleo mexicana original. Pudiera considerarse, por ende, más apropiado el vocablo de “tenochcas”, que procura delimitar y precisar con mayor rigor el enorme pueblo de Anáhuac, conducido singularmente por el caudillo-sacerdote Tenoch.

Por otra parte, resulta menester indicar que no se hará referencia en este apartado a la organización agraria prevaleciente en la etapa migratoria y aun en el momento mismo del asentamiento definitivo en el valle de México como tal, sino a la existencia del pueblo ya asentado con carácter de conquistador, que no de conquistado, integrante de la Triple Alianza Tenochtitlan-Texcoco-Tacuba.

A comienzos del siglo XVI, pocos lustros antes del arribo de los españoles, los guerreros mexicas habían sometido a la mayoría de los pueblos ubicados en la meseta y en las regiones meridionales, cubriendo de un extremo a otro (del Golfo al Pacífico, con mayor precisión).

Mucho se ha escrito en torno de los fundamentos legales de la organización tenochca, particularmente alrededor de la institución agraria y política del calpulli, célula o embrión de la totalidad de la estructura mexicana.

Angel Caso, en su obra *"Derecho Agrario"*, establece una clasificación primaria de la propiedad tenochca en tres tipos: 1. Propiedad de las comunidades (calpullalis y altepetlallis); 2. Propiedad de los nobles (pillalis y tecpillalis); 3. Propiedades públicas (teopantlallis, milchimallis, tlatocatlallis y tecpantlallis).¹ Similar clasificación suele encontrarse en las obras de Manuel Moreno y Mendieta y Núñez (*"Organización Política y Social de los Aztecas"* y *"El Problema Agrario en México"*).

Resulta propio entender, de igual forma, que al calpulli se le ha considerado como un clan original (siguiendo la teoría controvertida de Bandelier), o simplemente como el núcleo fundamental de la organización político-social-económica de los mexicas. Fue precisamente la obra de Bandelier, *"On the Social Organization and Mode of Government of the Ancient Mexicans"* (Cambridge, 1879), la obra primigenia en torno al estudio de esta institución.

¹ CASO, Angel *Derecho Agrario*, México, Porrúa, 1950. Págs. 42 y 43.

Al respecto del calpulli, el eminente investigador Guillermo Floris Margadant resume: "... clanes –calpullis, término con el cual también se designaban los terrenos comunales que correspondían a cada clan- eran grupos de familias emparentadas entre ellas, viviendo bajo un sistema patrilineal, probablemente no exogámico (aunque la teoría de Bandelier, que afirma el carácter exogámico de los calpullis, aún encuentra defensores), y con residencia patrilocal... Estos calpullis tenían sus propios dioses, formaban unidades militares y... tenían en propiedad colectiva ciertos terrenos..."²

Entre los mexicas existía, con respecto de la tenencia de la tierra, una perfecta diferenciación clasista. Podría expresarse sintéticamente que ésta se dividía entre dos grandes sectores: el de las reservadas al pueblo o la comunidad en su conjunto, y el reservado con toda exclusividad a la aristocracia azteca (señores principales, guerreros-jefes, sacerdotes-jefes, sacerdotes-funcionarios).

En general, las tierras asignadas a los calpulli podían servir al aprovechamiento individual de sus miembros, al efecto de cubrir los usos comunes o bien aportar lo necesario para el gasto público.

Por lo que se refiere a las tierras atribuidas a la categoría gobernante (denominada comúnmente nobleza), Miranda González las divide en dos sectores: "... a) el formado por las tierras denominadas generalmente patrimoniales, que eran adscritas a la

² Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. México, 1989, Esfinge. P. 18

familia (estirpe) y poseídas por su cabeza, quien podía transmitir las por herencia a sus descendientes, repartiéndolas incluso entre ellos, aunque lo normal era que las traspasara a uno de los hijos varones, por lo común el más capaz; y b) el formado por las tierras que cabría llamar “funcionales”, o sea por las adscritas a un cargo u oficio público; su disfrute solo duraba lo que el ejercicio de la magistratura.³

Las tierras de los pilli o señores, constituidas por virtud de linaje, poseíanse privadamente y a título individual. Eran transmisibles de padres a hijos, y aun alienables. Comúnmente eran cultivadas por trabajadores rurales de condición social inferior al común de la gente del núcleo mexica, denominada macehuales, que integraban una categoría especialísima. A ella se le denominó “mayeques”, gente ligada a la tierra, pero de tribus distintas a la mexica. Cuando las diversas posesiones de un noble eran repartidas entre sus herederos, los mayeques pasaban a formar parte de la masa hereditaria. Empero, a diferencia de los macehuales (el común del pueblo mexica), los mayeques no pagaban impuestos al huey tlatoani (el Gran Señor, o también llamado “emperador” de México-Tenochtitlán). Cabe aclarar que los mayeques gozaban de una posesión derivada de las tierras que trabajaban.

Sin lugar a dudas, la institución agraria más relevante dentro del contexto jurídico-político-económico de los aztecas fue el calpulli. No debe olvidarse que, al cabo de la peregrinación del pueblo mexica, se funda la ciudad tenochca con fundamento en una primitiva

³ La Propiedad Prehispánica en México. México, UNAM, 1962. Publicaciones del Instituto

orientación astronómico-política. Efectivamente, la primera traza de la ciudad (la cual respetarían los propios españoles en su momento) se desarrolló a partir de una división cuatripartita del terreno, es decir, en cuatro calpulli, o barrios de gente “de linaje antiguo” (en palabras de Zurita).

¿Cuáles eran las actividades básicas desarrolladas por macehuales y pillis (nobles) o tecuhtlis (señores)? Como base en diversas informaciones de Zurita, el estudioso Monzón⁴ ha escrito respecto a ello que “... se nos dice que los macehuales eran la gente común y labradores y que se dedicaban a sus oficios, es decir, eran trabajadores manuales. En cambio los pillis y los tecuhtlis tenían como ocupaciones “servir en la guerra y oficios públicos de gobernadores y ministros de justicia... escuderos... mensajeros...” Es decir, entre los tenochca se presentaba una fuerte diferenciación con respecto al trabajo: había personas que realizaban trabajos manuales y personas dedicadas a las labores directivas; unos eran tributarios y otros tributados. Así, “...los pobres macehuales todo el día trabajaban para sus tributos y para darles de comer a ellos (a los principales); porque en un pueblo de mil vecinos hay un cacique y cien principales en quien el pueblo está repartido en barrios... y éstos comen y beben y huelgan a costa de los pobres labradores que lo sustentan todo...”⁵

Siguiendo la opinión del citado especialista, existía una relación proporcional aproximada de un diez por ciento del total de la

⁴ MONZON, Arturo. El Calpulli en la Organización Social de los Tenochca. México, UNAM. P. 197.

⁵ Ibid.

población correspondiente a los gobernantes, en contraste con la población trabajadora o macehuales. "... Todo se confirma (señala el autor, citando, en su orden, a Zurita y a Fray Domingo de la Anunciación) en otras fuentes: se nos dice que los macehuales a su principal o cabeza (del propio calpulli donde habifaban) le labraban una sementera para su sustento y le daban servicio conforme a la gente que había en el barrio. Otro autor nos dice que los viejos decían "que a sus señores naturales y legítimos la gente común tributaba en hacerles sus casas y sementeras... y lo mismo hacían a sus principales." Con todo lo anterior resulta indudable la tributación dentro del mismo grupo tenochca como un carácter diferencial de dos tipos de gentes, y la existencia de la relación entre esta estratificación y los barrios. Resulta también de nuestros datos que además del tributo a los principales había el tributo a "los señores", a "los caciques", lo que probablemente quiere decir a los jefes de todo el grupo, no sólo de los barrios..."⁶

Por otro lado, existía entre los aztecas toda una inmensa serie de personas que por su posición, funciones o atributos especiales, pasaban a la categoría de tributados, exceptuados de tributar. Así, puede decirse que los parientes del jefe del calpulli gozaban de la situación que les confería el tener directa relación con el mismo; así también, el director del colegio de cada barrio o *telpochtlato*, vivía de tributos. En la misma línea, los templos recaudaban una especie de impuesto para su manutención. En una posición equilibrada, al pilli o señor que cometía algún delito grave, podía tornársele en macehual, perdiendo por ello el beneficio de la exclusión del tributo.

⁶ Op. Cit. P. 24.

Se ha mencionado líneas arriba la división original cuatrípartita de Tenochtitlan. Todavía hacia la llegada de los conquistadores hispanos, la ciudad estaba integrada por los cuatro calpulli formativos, que a su vez se dividían en tlaxilacallis, y éstos a su vez en un cierto número de chinampas. Al conjunto de los calpulli se le conocía como altepetl o pueblo.

Por lo que toca a los tlaxilacallis, éstos eran tomados por “pequeños barrios” o “calles”, en cuanto eran una serie de pequeñas agrupaciones basadas en una relación de parentesco por ascendencia. La chinampa, en su lugar, integraba la parcela familiar; el mínimo de tierra para la sustentación de la familia mexicana.

Cabe resaltar la existencia de otro tipo de tierras, las denominadas tecpillalli, consagradas al sostenimiento de los pilli del calpulli al que pertenecía el tlatoani o monarca. Los tlatocamili servían para el sostenimiento de los funcionarios nobles; las llamadas yaotlalli para el pago de los requerimientos de embajadores aztecas; las milchimalli, o tierras para el servicio militar.

Las tierras denominadas teopantlalli se destinaban al sostenimiento de los templos y de otros lugares dedicados al culto religioso de las más variadas divinidades. Ciertamente, tales tierras no contribuían al templo en abstracto, sino a la manutención de los sacerdotes.

Existían asimismo tierras dedicadas al sostenimiento físico del tlatoani, llamadas tlatocatlalli. Estas, en decir de Ixtlilxóchitl (citado

por Angel Caso), "... tenían cuatrocientos metros de largo y ancho, ni más ni menos, que se llamaban por una parte tlatocatlalli o tlatocamilli que quiere decir tierras o sementeras del señor y por otro ytonal, o intlácatl que significa las tierras que acuden, conforme a la dicha o ventura de los reyes o señores."⁷

Se ha discutido bastante en torno a la existencia de la propiedad particular, en contraposición con la pública (de la cual el calpulli es soberana muestra). Así, Bandalier, Angel Caso y Mauro Olmeda –entre otros- niegan la existencia de tal tipo de propiedad entre los antiguos mexicanos, en tanto que investigadores como Katz, Moreno, Mendieta y Núñez, para citar algunos de entre los muchos que sostienen similar posición, consideran que dicha forma de propiedad se realizó entre el pueblo del que el presente estudio hace mención.

Bandalier, en su ensayo titulado "Sobre la Distribución y Tenencia de Tierras y Costumbres sobre Herencia de los Antiguos Mexicanos" (traducido y publicado por Mauro Olmeda) llega, al estudiar el régimen de tenencia y distribución de la tierra, a las siguientes conclusiones:

"1.- La idea de la propiedad abstracta del suelo, ya sea por una nación o Estado, o por el jefe del gobierno, o por los individuos en particular, era desconocida por los antiguos mexicanos.

⁷ Op. Cit. P. 14.

“2.- Los derechos posesorios estaban investigados en las parentelas que componía la tribu.

“3.- Los particulares, cualquiera que fuese su posición y el rango que ocupasen, no tenían sobre la tierra otro derecho que el de usar determinados lotes para su sostenimiento, derecho que aunque hereditario en la línea masculina, estaba, sin embargo, condicionado por la residencia en la extensión ocupada por la parentela, y del cultivo por la persona a la que se asignó el lote o por alguna otra parte en su nombre.

“4.- Ningún derecho posesorio a la tierra iba adherido a cargo alguno o jefatura. Como miembro de la parentela, cada jefe tenía el derecho a un cierto lote que él podía alquilar o rentar a otro en su beneficio.

“5.- Para la exigencia de los asuntos tribales y de los aspectos gubernamentales de la parentela (incluso la hospitalidad pública), se ponían aparte determinadas extensiones de tierra en calidad de tierra oficial, con cuyos rendimientos se sostenían las casas y familias oficiales; pero estas tierras y la producción de las mismas eran completamente independientes de las personas o familias de los jefes mismos.

“6.- La conquista de una tribu por los mexicanos no iba seguida por la anexión del territorio de la tribu, ni por una distribución de su suelo entre los conquistadores. Estos exigían tributo simplemente, y para el pago del mismo se asignaba

especialmente (en parte) una cierta extensión de tierra cuyos rendimientos se recogían en los almacenes de la tribu azteca en México.

“7.- Consecuentemente... el resultado de la distribución y tenencia de la tierra tiende a establecer que el principio e instituciones del feudalismo no existían entre los antiguos mexicanos.”⁸

Por su parte, Angel Caso resume su criterio respecto del punto que aquí se comenta: “... Por lo dicho anteriormente se desprende que, en rigor, no existió la propiedad privada ente los aztecas; esto es incuestionable respecto a los calullali, los altepetlalli y todas las otras tierras que Moreno llama públicas, por ejemplo, las tecpantlalli. La institución más cercana a la propiedad privada es la que forman conjuntamente los pillalli y tecpillalli, porque allí existía un principio de libre disposición del bien, aun cuando esta libre disposición no era absoluta, ya que estaba limitada por la venta de las tierras del macehual. Es pues una afirmación carente de sentido histórico la de que los españoles quitaron a los indígenas sus propiedades privadas; ninguna propiedad podían quitar a quien nunca la tuvo. España lo único que hizo... fue conservar gran parte de las instituciones autóctonas, dándoles otra forma, pero con un contenido análogo, e implantar otras instituciones semejantes que en la península existían en la época. La inexistencia de la propiedad entre los aztecas es una consecuencia inmediata de su organización social y política:

⁸ OLMEDA, Mauro. El Desarrollo de la Sociedad Mexicana. I. La Fase Prehispánica. México, Mauro Olmeda editor. 1996. Págs. 25 y 257.

no podemos imaginar una sociedad en ese periodo de su evolución que conozca, en extenso, la propiedad privada. La división en castas, los privilegios de una de esas castas sobre la otra, el reconocimiento de la nobleza llevada al extremo, el sacerdocio lleno de odiosos privilegios, el soberano casi con un poder absoluto, nos obligan a concluir que existía esa gran masa de población... carente de todo bien... éstos eran los macehuales.”⁹

Katz, el más representativo de entre quienes apoyan la postura contraria, resume su posición en los puntos que a continuación se transcriben:

“1.- Todos los datos acerca de la propiedad privada basados en las informaciones de los cronistas contradicen las teorías de Bandelier.

“2.- Ninguno de los cronistas y, en especial, el mismo Zurita, el más fidedigno y quien más profundizó acerca de la situación dentro del calpulli, menciona los hechos de que habla Bandelier –quien, aclaremos, consideraba que los pillallis no eran sino las parcelas que recibían los integrantes del calpulli, afirmando que si alguien era designado jefe de la comunidad o ejecutaba algún trabajo que le impedía labrar su tierra, ésta le era cultivada por los otros miembros del calpulli- Por el contrario, cuando Zurita informa que todo aquel que no trabaja su tierra durante dos años consecutivos, la pierde, sólo menciona como excepciones, las de “si es menor, huérfano, o muy viejo o enfermo.” Pero no sólo éstos, sino todos los cronistas

⁹ CASO, Angel. Op. Cit. P. 15.

establecen, además, una diferencia fundamental entre la tierra del calpulli y la del pillalli, diferencia que expresan Ixtlilxóchitl, Fuenleal, Torquemada, Zurita, Durán y Tezozómoc.

“3.- La tierra de los calpullis no era enajenable. En contra de esto están, sin embargo, las afirmaciones de los cronistas, en particular las de Torquemada, quien asevera que los pillallis eran enajenables, bajo ciertas condiciones “otro tipo de tierras era el llamado pillalli, tierra de los hidalgos... ellos podían venderla a otros principales.” El único testimonio que Bandelier aporta en apoyo de su teoría es una aserción de Torquemada; pero que si se analiza detenidamente, se desprende, como lo ha señalado Freund, que Bandelier citó y tradujo erróneamente... de cualquier modo, de todo esto se deduce que las teorías de Bandelier y Morgan acerca de la no existencia de la propiedad privada entre los aztecas, son completamente infundadas.”¹⁰

Finalmente, cabe apuntar el pensamiento de Mendieta y Núñez, de igual parecer, aunque con sus propios matices, que Katz: “... la nuda propiedad de las tierras del calpulli pertenecía a éste; pero el usufructo de las mismas, a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados con cercos de piedra o de magueyes... lo que indica claramente que el goce y el cultivo de cada una eran privados y que, sucediéndose una familia desde época inmemorial en la posesión y cultivo de una parcela, llegaba a formarse, de hecho, una verdadera propiedad privada –con la limita-

¹⁰ KATZ, Friedrich. Situación Social y Económica de los Aztecas durante los siglos XV y XVI. México, UNAM, 1966. Instituto de Investigaciones Históricas, Págs. 38 a 40.

ción de no enajenarla-, pues los derechos del barrio solamente se ejercitaban sobre las tierras vacantes o incultas...” Asimismo, el autor de referencia afirma que la tierra se encontraba en extremo dividida desde el punto de vista ideológico, en razón de los diversos tipos de posesión y de aprovechamiento existentes, pero que “... en realidad de las cosas se hallaba concentrada en unas cuantas manos; era la base de la preeminencia social, de la riqueza y de la influencia política de un grupo de escogidos. El rey, los nobles y los guerreros, eran los grandes latifundistas de la época; sus latifundios, sólo transmisibles entre ellos mismos, formaban, de hecho, una propiedad que se hallaba fuera del comercio, que mantenía las diferencias de clases y hacía punto menos que imposible el desenvolvimiento cultural y económico de las masas...”¹¹

Debe precisarse que, si bien se acepta que la sociedad azteca conoció de la institución jurídica que de acuerdo con la tradición se conoce como propiedad privada, es menester hacer algunas aclaraciones con relación a la importancia que ésta tuvo en la organización total de la tenencia y aprovechamiento de la tierra tenochca y respecto de ciertas características que acompañaron a lo que puede considerarse como propiedad privada.

Ciertamente, algunos tipos de tenencia y disposición de la tierra, que para algunos autores constituían propiedad privada indiscutible (Oviedo, citado por Monzón habla de que “algunos parientes de los señores o algunos principales y mercaderes tenían

¹¹ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario en México. México, Porrúa, 1964. Págs. 7 a 18.

tierras que podían jugar y vender”), no debieron tener importancia cuantitativa especial toda vez que, como expresa el multicitado antropólogo Monzon, “... en primer lugar... vemos que poseían las tierras en esta forma solamente algunos de los parientes de los señores, algunos de los principales y algunos de los comerciantes; si los principales no eran sino cuando menos un 10 por ciento de la población, el número de estos poseedores debe haber sido muy reducido. En segundo lugar, con respecto a los comerciantes, podemos decir que si...; presentaban la división entre nobles y plebeyos, lo más posible es que los comerciantes plebeyos no pudieran ser propietarios que disponían de sus tierras libremente, como no lo podían ser los macehuales comunes ni aún los ennoblecidos por valientes. Esto limita, considerablemente, tanto el número de propiedades en tales condiciones. Por otra parte, no se podían vender las tierras destinadas a los sacerdotes, ni a los guerreros, ni las hereditarias en los miembros comunes de los calpullis... Las tierras con ocupantes dadas a los valientes nobles eran quizá tierras de calpullis –como las de los templos, etc.- y constituían realmente sólo formas de propiedad del tributo; en cambio éstas, sin ocupantes, sí eran tierras con características de propiedad particular, de las que se podría obtener renta si se era noble, pero no si se era macehual ennoblecido.¹²

Así, la propiedad de las tierras y su respectiva estructuración en calpullis fue la fundamental, existente en el contexto de la organización azteca. Por otro lado, parece acertada la reflexión de Mendieta y Núñez en el sentido de que las parcelas de

¹² MONZON, Arturo. Op. Cit. Págs. 44 y 45.

aprovechamiento individual para los macehuales venían a constituir una forma de propiedad particular o privada, si bien sujeta a condiciones especiales que le daban peculiar configuración. La parcela ejidal actual, tanto como la parcela de los calpulli aztecas, es por definición inenajenable, sin dejar de ser, por este solo hecho, de la propiedad del ejidatario titular.

Para los efectos de describir genéricamente los principios que regulaban el aprovechamiento individual del calpulli, son aceptables las características apuntadas por Angel Caso con apoyo en la interpretación hecha por Zurita. De acuerdo con ello, puede colegirse que:

1.- Las tierras pertenecían a lo que hoy llamaríamos la persona jurídica calpulli.

2.- El calpulli las daba en posesión, dividiéndolas en suertes a los que habitaban en el barrio.

3.- Los poseedores no podían enajenarlas, pero gozaban de ellas por toda su vida.

4.- El poseedor podía dejar su porción a sus herederos.

5.- Si alguna de las casas o linajes se acababa, regresaban las suertes al calpulli.

6.- Solo podían recibir tierras del calpulli las personas del calpulli titular de ellas.

7.- Las tierras que revertían al calpulli o bien las que no se habían repartido, eran distribuidas; el pariente mayor (chinancallec), con el parecer de otros ancianos, las daba al que las necesitaba conforme a su calidad y posibilidad para labrarlas.

8.- Ningún calpulli, o miembros de algún calpulli podían entrar en el calpulli de otro y tomar posesión, ni intervenir en sus tierras.

9.- El poseedor de una porción del capulli perdía la posesión únicamente por el hecho de no cultivar su porción durante dos años consecutivos, o mediando culpa o negligencia de su parte.

10.- Sólo por excepción podía arrendarse un calpulli, siempre y cuando el arrendatario fuese otro calpulli y no un particular.¹³

No sería prudente finalizar este apartado sin contar con la postura del estudioso Romerovargas Yturbe, en torno a la figura del calpulli. Para el autor en cuestión, el calpulli se integraba a partir de una comunidad de familias (lo que en líneas arriba se ha entendido como clan exogámico) fundadoras u originarias (casi a la manera romana), participantes de creencias y de un pasado comunes. Representaba la célula o unidad territorial, militar, económica, política y religiosa de la sociedad mexicana.

¹³ Op. Cit. Págs. 12 y 13.

“... El sistema del calpulli –diserta el autor citado-, consistió fundamental en el principio de unidad de gobierno y religión pero ya sedimentados en la organización de la posesión de la tierra lotificada en parcelas individuales y colectivas, de acuerdo con los designios de la voluntad general, conservando sus principios de autonomía jurídica y religiosa.” Un gran acuerdo de la organización agraria tenochca lo constituye el que, como Ixtlixóchitl apuntara, “no había tierra baldía”. El carácter básicamente celular del calpulli se definía claramente si se entiende que éste “... tenía su propio gobierno, que regía por sus leyes, costumbres y tradiciones particulares, gozando de autonomía en su vida propia (interna) y en su religión.”¹⁴

La tierra constituía en la sociedad mexicana el principal y más relevante medio de sustentación. No sin exageración podría considerarse seriamente la posición de que ésta era más relevante que el individuo mismo (recuérdese que el calpulli, y las tierras individuales que lo constituían, no podían ser vendidas, pero sí usufructuadas familiarmente) en base a toda una concepción filosófico-metafísica en la que el medio externo (el natural) es el fundamento primero y último del ente humano, concepción curiosamente asociada al mundo de las ideas orientales de aquella época y aun de siglos anteriores.

Así, “...La tierra.., considerada como fuente principal de la riqueza, debía ser objeto de especial interés, revistiendo por ende

¹⁴ Organización Política de los Pueblos de Anáhuac. México, Luciérnaga, 1957, Págs. 173 y 174

primordial importancia el régimen agrario que estaba a la base de la organización económico-política... El jacal y terreno sobre el cual estaba fincado, se consideraba como patrimonio personal... Cada calpulli tenía un petlacalco, almacén común que podía también servir de prisión...”¹⁵

En cuanto a la organización interna del calpulli, cabe resaltar la existencia de una asamblea, integrada, en esencia, por los residentes del lugar en cuestión. Se reunía cuando así lo exigía la situación para múltiples causas y fines: guerra, epidemia o hambre, destitución o muerte de algún jefe, o bien (nuestra materia) para la asignación o reparto de tierras, hecho de manera proporcional.

El analista Romerovargas concluye su precioso estudio, haciendo la significación del calpulli, “Como la organización ... (que) perduró., durante la época novohispánica a través de las comunidades y repúblicas de indígenas reconocidas por los reyes, y durante la independencia, en dichas organizaciones y municipios rurales; el calpulli representa en nuestra historia, una tradición viva y continua de nuestro sistema federal en uno de sus elementos fundamentales (el municipio),”¹⁶

¹⁵ Op. Cit. P. 180.

¹⁶ Ibid. P. 188.

SEGUNDA PARTE

LA ESTRUCTURA JURIDICA AGRARIA COLONIAL

A). El Antecedente de las Bulas Papales.

Varios son los aspectos desde los cuales el descubrimiento primero, y la conquista, posteriormente, de las tierras que habrían de constituir el territorio de la Nueva España, influyeron sobre la conformación de la estructura agraria novohispánica. A través de tales hechos históricos ha de romperse o modificarse –formalmente por el descubrimiento, y formal y materialmente por la conquista- el régimen de propiedad o de tenencia de la tierra prevaleciente entre los pueblos prehispánicos merced a que la corona española tomaba posesión de terrenos que previamente le había conferido el pontífice romano a través de las Bulas de 1493, y en virtud de la conquista apoyada en pretendidas razones de derechos y religión, pero fundamentalmente sustentadas en la prepotencia y ambición del vencedor, procurando transplantar las instituciones jurídicas hispánicas del momento y constituyendo un estatuto jurídico peculiar en buena parte generado para controlar los intereses de los peninsulares dominadores.

Históricamente se vinculan las bulas alejandrinas (Alejandro VI) y el descubrimiento de las tierras que habrán de constituir la Nueva España a grado tal que dichos documentos vienen a constituir

los títulos primordiales de los derechos derivados del descubrimiento.

Expresa Ots Capdequí, no sin razón, que en realidad no pudo llegarse a un conocimiento cabal del significado histórico de las instituciones sociales, económicas y jurídicas en el contexto del denominado Derecho Indiano si no se tiene en cuenta la obra del descubrimiento, conquista y colonización de América, en tanto que estas empresas no fueron motivadas o llevadas a cabo directamente por el Estado español, "... Si el ímpetu apasionado –expresa el autor–, si la intuición genial de Isabel la Católica, bastó para hacer realizables los proyectos en buena parte quiméricos del Primer Almirante de las Indias, no fue suficiente para vencer la actitud recelosa en que estuvieron situados los hombres de gobierno de la España de entonces los propios consejeros de Isabel... es cierto que el Estado español había participado en el costeamiento económico de los viajes colombinos; es cierto también que participó activamente en el costeamiento de algunas otras expediciones descubridoras.; pero estos ejemplos (como el viaje de Magallanes) no desvirtúan la observación que yo he dejado primeramente formulada. Si analizamos el conjunto de las capitulaciones que en gran parte se conservan en el Archivo General de las Indias, de Sevilla, advertimos claramente el predominio acusado, absorbente, del interés privado, de la iniciativa privada en la organización y en el sostenimiento de las expediciones descubridoras..."¹⁷

¹⁷ OTS CAPDEQUI, J.M. El Régimen de la Tierra en la América Española durante el periodo Colonial. República Dominicana, Univerisdad de Sto. Domingo, 1946. P. 8.

El otorgamiento consiguiente de privilegios, denominados capitulaciones, fue una característica de la etapa de descubrimiento y conquista. Se recompensaba a los particulares que, con base en su esfuerzo, habían hecho posible materialmente una empresa de tanta magnitud. Se operaba sobre una realidad francamente desconocida, sobre un nuevo mundo inimaginado. Fue así como se integró un derecho particularísimo sustentado en un sistema de favoritismos, originándose una serie de familias que arriban a la condición de nobleza por tan sólo el hecho de la conquista y colonización en el nombre de su Majestad española, rivalizando con la aristocracia metropolitana del momento.

Las llamadas capitulaciones contenían una parte fundamental que puntualizaban las obligaciones que el descubridor contraía, así como también una segunda, que giraba en torno a los privilegios o concesiones brindadas al particular en cuestión. Después de 1526, generalmente se insertaban las normas jurídicas indianas, o relativas al buen tratamiento de los naturales por parte de los conquistadores españoles.

Ahora bien, constituyen las bulas alejandrinas de partición de 1493 una de las bases fundamentales, si no la base principal, sobre la cual España y Portugal elaboraron pretensiones exclusivas de soberanía con respecto de América.

Según Escriche, por bula se entiende aquella “carta o epístola pontificia que contiene alguna decisión del Papa, sobre algún asunto de gravedad tratado con larga discusión y maduro examen, y está

extendida en pergamino con un sello de plomo en que se hallan impresas las imágenes de San Pedro y San Pablo. Llámese bula por traer pendiente un sello de plomo en figura de la bula, insignia romana. Es el rescripto pontificio que está más en uso para los negocios de gracia y los de justicia.”

Las bulas alejandrinas han sido materia de controversia siempre presente concentrándose, fundamentalmente, el punto de discusión en torno de tres problemas: cuál es el derecho que asistió a Alejandro VI para disponer en la forma en que lo hizo de las nuevas tierras descubiertas; cuál es la naturaleza jurídica de tal acto dispocisorio; cuál es el ámbito geográfico cubierto verdaderamente por la decisión papal. De los problemas enunciados, el más arduo es el enunciado en segundo término, en relación a la naturaleza jurídica de la decisión papal. Así, la controversia se centralizó alrededor de las opuestas tesis de si Alejandro VI verificó bien una “cesión de soberanía” a favor de España y Portugal, o si tal acción del pontífice citado fue exclusivamente la de un simple “arbitraje internacional” mediador entre las dos potencias descubridoras.

Refiriéndose a los aspectos antes enumerados, Mendieta y Núñez ha escrito que para los efectos de legitimar o brindar una apariencia de legalidad a la conquista, los españoles “invocaron como argumento supremo de la bula de Alejandro VI, especie de Laudo arbitral con el que fue solucionada la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos nacionales. En la época, la conquista era aceptada como fuente de soberanía sobre el territorio y la población cuando se

empleaba en contra de los pueblos infieles y también lo eran las donaciones hechas por la Santa Sede a los soberanos católicos, pues los papas fundaban su poder, sobre todo el mundo, en las falsas decretales de Isidoro, tenidas como auténticas durante varios siglos.”¹⁸

Debiendo precisar que las multicitadas bulas fueron tres, dos *Inter Caetera* y la *Dudum Siquidem*, el autor de referencia aduce que en la tercera de ellas se verifica con mayor claridad la intención papal de efectuar una donación en favor de los Reyes Católicos. Es así como estos documentos pontificios constituyen una fuente primigenia del derecho de propiedad con respecto a las tierras recién descubiertas.

¿Fue la actitud del papa Alejandro VI un acto de arbitraje entre las dos naciones? Pensamos, junto con Weckmann Muñoz, lo opuesto. Es verdad que la línea alejandrina constituye históricamente un arbitraje, pero jurídicamente, dicha línea no es sino un accidente de índole pragmática y arbitraria en un documento o documentos que no son un arbitraje, sino “... una donación de tierras, y fundamentalmente, de islas, cuya justificación y origen se puede trazar a la doctrina *omni-insular*”. Es así que “... Alejandro VI no fungió como árbitro jurídicamente hablando, en la promulgación de los documentos referidos. Un simple examen del texto de ambas bulas basta para rechazar el supuesto arbitraje. En él se ve claramente que el Papa aparece como *fons iuris* y hace a favor de

¹⁸ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. *El Problema Agrario de México*. México, Porrúa, 1964. Págs. 23 a 25.

España y Portugal una concesión, una donación, una investidura de tierras... la acción papal no es, en modo alguno, una intromisión o una arbitrariedad. La decisión de Alejandro VI se encuentra perfectamente amparada por un capítulo del derecho público europeo en vigencia a fines del siglo XV... la sentencia papal es aún más explicable –como se verá- si se recuerda que, al momento de la promulgación de las bulas, en la primavera y verano de 1493, la tierra firme americana aún no había sido descubierta ni su existencia razonablemente su puesta, ni aún por el mismo Colón. El objeto de las bulas alejandrinas fue el de conceder a España la posesión de las islas recientemente descubiertas por Colón, islas cuya posición geográfica era, aparentemente, cercanas a las famosas islas de las Especierías, objetivo final del viaje colombino.”¹⁹

Las bulas alejandrinas únicamente pueden ser desentrañadas y comprendidas si se les considera por lo que son: documentos de fines del medioevo y principios del Renacimiento, elaborados con base en la teoría política del poder del papado. Constituyen una de las últimas aplicaciones prácticas de una vieja teoría jurídica elaborada en la corte pontificia a fines del siglo XI -enunciada por vez primera en el año de 1091 por el papa Urbano II, en las bulas *cum Universae Insulae* y *Cum omnes Insulae*, basadas en el *privilegium constantini* o donación de Constantino-, y conforme a la cual todas las islas pertenecen a la especial jurisdicción de San Pedro y de sus sucesores, los pontífices romanos. Tal doctrina, proveniente del derecho medieval, recibe el nombre de *omni-insular*.

¹⁹ WECKMANN, Luis. Las Bulas Alejandrinas de 1493 y la Teoría Política del Papado Medieval. México, JUS, 1949. P. 29.

Ahora bien, si tal era la teoría, bien reconocida, ¿por qué no se mencionó dentro del contenido de las bulas alejandrinas. Dos son las circunstancias que permiten explicar la razón de tal situación: su general conocimiento, y su indiscutible aceptación. Como principio incorporado en el derecho público de la época, los papas de ese entonces no tuvieron ya la necesidad de referir el derecho pontificio a su fuente original. Colón, expresa certeramente Weckmann, no zarpó hacia el occidente a “descubrir América”. En efecto, él descubrió el continente, pero también es indiscutible que dicho navegante no supo que en 1492 había encontrado tierras distintas a las imaginadas. La misma geografía del siglo XV no admitía aún la posibilidad de que entre Europa y las Indias verdaderas existiera una extensión de tierra firme que no pudiera ser considerada como una mera isla. América no existía en la mente de Colón y sus contemporáneos. Lo que consideró Colón haber descubierto en su primer viaje expedicionario fueron islas.

Ahora bien, en realidad, consideramos que ni las bulas alejandrinas ni otros “justos y legítimos títulos” (a que se refería la Ley de 1519 expedida por Carlos V), ni el llamado “derecho de conquista” o el paralelo “derecho del primer ocupante” resultan idóneos para intentar la justificación del derecho de propiedad de España sobre las tierras de lo que hoy es, sin duda alguna, América. En todo caso, se trata de un hecho histórico y nada más: grupos de gentes provenientes de un pueblo más fuerte, por medio de la violencia y la astucia, lograron dominar a los pueblos indígenas existentes.

“La afirmación de que España obtuvo del papado –prosigue el autor de referencia-... derechos exclusivos de soberanía sobre el Continente Americano más acá de la línea alejandrina, no se encuentra, estrictamente hablando, fundada en los hechos históricos. Las Bulas son, por decirlo así, documentos pre-americanos; no tienen, en el momento de su emisión y en la mente de su promulgador, el Papa, nada que ver con “América” tal y como hoy la conocemos... la interpretación que ve en la acción de Alejandro VI una concesión de América a favor de España simplemente olvida las circunstancias históricas que rodean a las bulas; ... Las tierras que el Papa intentaba ser objeto de esta donación son las islas que, meses atrás, habían sido descubiertas por Colón y situadas, como se creía a la sazón, frente a la costa de la India... América, estrictamente hablando, aún no existe y, en consecuencia, las Bulas no se refieren a ella. Lo anterior es casi simplemente una cuestión de fechas, cuestión casi tan fácil de resolver como lo fue aquella otra del huevo de Colón...”²⁰

B). Las tierras de la Nueva España: la Propiedad Privada del Rey.

Ha sido dicho en otra parte del presente estudio que, con vista en el contenido de las bulas alejandrinas, cierto número de juristas pretendieron inferir la fundamentación del derecho de propiedad a favor de los reyes españoles respecto de las tierras descubiertas ocupadas y conquistadas. Ahora bien, el patrimonio regio se encontraba constituido por tres clases de bienes:

²⁰ Op. Cit. Págs. 246-260.

1.- Propiedades, rentas y derechos con que estaba dotado el tesoro real para subvenir a la administración, orden y defensa del reino.

2.- Propiedades, rentas y derechos con que estaba dotada la casa real para sus gastos.

3.- Bienes que el rey poseía como persona privada, bien por herencia, donación, legado, compra u otro cualquier título que le fuese propio y personal.

Los primeros son denominados patrimonio de la Corona; los segundo, real patrimonio. Los terceros, el patrimonio privado del rey.²¹

Martha Chávez Padrón, refiriéndose al grupo de bienes comprendidos en el tercer grupo de la clasificación aludida, especifica que "... la conquista de la Nueva España se hizo con bienes de este tipo, ya que otros compromisos habían agotado el presupuesto destinado a emprender conquistas. Este hecho fue el que originó confusiones y se dijo que las tierras de la Nueva España pertenecían al Patrimonio privado del Rey; pero los soberanos españoles ejercieron sobre las tierras de la Nueva España una actitud no de propietarios particulares que se ocuparan de su mera administración, sino de gobernantes, a consecuencia de que la conquista era una institución de Derecho Público y así se habló de ejercer autoridad, soberanía y jurisdicción sobre la Nueva España y

²¹ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit. P. 27.

de conservar el derecho de reversión, instituciones todas de Derecho Público...”²²

En contraste con lo anteriormente dicho, no puede menos que señalarse la casi total inexactitud de lo asentado por la doctora Chávez Padrón toda vez que, si bien es cierto que los soberanos españoles intervinieron respecto de las tierras de la Nueva España, no a título de propietarios particulares, sino de gobernantes, es totalmente erróneo afirmar que la conquista se hizo con bienes pertenecientes al patrimonio privado exclusivo del monarca español. Recuérdese que fue la iniciativa particular –medios aportados por Diego Velázquez, gobernador de la ínsula cubana como empresario principal, y por don Hernando Cortés, en segundo término-, a cuyo cargo estuvo al costeamiento total de los gastos de la expedición de conquista.

Respecto al aspecto controvertido de la genérica clasificación patrimonial –desde el punto de vista español- de las tierras novohispanas, hace notar Mendieta y Núñez que los reyes españoles elaboraron, en más de una ocasión, cédulas reales contradictorias, disponiendo generalmente de los territorios de Indias como de cosa propia y declarando en algunas de ellas que tales bienes eran de su propiedad particular. En el México contemporáneo, precisamente al discutirse el proyecto correspondiente al artículo 27 constitucional de 1917, se puso en juego la teoría patrimonialista esta tal, conforme

²² El Derecho Agrario en México. Porrúa, México, 1964. P. 103.

a la cual las tierras novohispanas fueran propiedad privada de los monarcas españoles.

Refiriéndose a la señalada injerencia de la aludida teoría en la elaboración de uno de los fundamentales preceptos de la Constitución del 17, Vázquez Alfaro ha escrito: "... En efecto, la atribución originaria de la propiedad territorial a la nación, o más correctamente, al Estado, planteó la cuestión de determinar la causa inmediata de un Derecho de tan singular importancia... la propiedad, tal cual ha llegado hasta nosotros, se formó durante la época colonial y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad sobre todos esos bienes el carácter de precaria: todo podía ser de dichos súbditos, en tanto que la voluntad del rey no dispusiera lo contrario...

"... Comentando el propio asunto, Andrés Molina Enríquez..., afirmó siempre que el fundamento del derecho de propiedad que se atribuye a la nación, primordialmente, para justificar todos los preceptos que en materia contiene el propio artículo (el actual 27 constitucional), se basa directa y exclusivamente en la naturaleza de los derechos del Rey sobre el territorio de la Nueva España en la época colonial..." Empero, el propio autor, en conjunción con Mendieta y Núñez, anota que: "... En efecto, sin necesidad de investir al Estado con un derecho absoluto sobre las tierras y aguas que se encuentran dentro de los límites de su territorio, es evidente que la propia entidad jurídico-política posea sobre dichos bienes un dominio evidente y que siendo la propiedad una función social, el

Estado se encuentra capacitado y en mucho obligó, para ejercer la vigilancia necesaria sobre la propiedad y para intervenir con objeto de que se cumpla la propia función social...”²³

En realidad, las contradictorias cédula reales no pueden servir de apoyo a la llamada teoría patrimonialista estatal. Las bulas alejandrinas no dieron únicamente o pretendieron dar la propiedad de las tierras a los reyes españoles sino que, al propio tiempo, les otorgaron la soberanía y jurisdicción sobre las mismas. Por otra parte, y como señala el autor Mendieta y Núñez, “... por más que el descubrimiento de América se haya realizado con fondo de los Reyes Católicos y por más que la conquista y dominación de los pueblos indígenas se llevara a cabo con fondos de particulares, ese descubrimiento, conquista y dominación, no pueden ser considerados como hechos de orden privado; entran forzosamente, por su naturaleza misma, dentro del derecho público.”²⁴

C). La tenencia de la tierra en la Nueva España: breve exposición de sus antecedentes hispanos.

1.- El repartimiento.

Se señaló puntualmente que la intervención preponderante de la empresa o el capital particular en las iniciales fases de la conquista y colonización, tuvo que derivar en un sistema jurídico

²³ Interpretación Jurídica del Artículo 27 constitucional. Revista “Comunidades”, 12. Madrid. Septiembre-Diciembre de 1969. Págs. 8 a 10.

²⁴ Op. Cit. P. 28

privilegiado a favor de los propios particulares, a quienes había que recompensar por haber hecho factible la finalidad propuesta. Asimismo, una de las principales atribuciones concedidas en las capitulaciones a los jefes de las expediciones descubridoras –capitanes o adelantados- fue la de repartir tierras y solares.

El adelantado fue una institución típicamente medieval que, como expresa Ots Capdequí, “... aparece en las Indias cuando ya no existe en España, porque el Adelantado en España había nacido como un resultado de la guerra de la Reconquista: era un tipo de gobernador especial, en el cual predominaban las atribuciones de tipo militar, que gobernaba en los territorios fronterizos, que estaban adelante, y por eso se le llamó Adelantado y esa institución medieval, ya superada en España por el nuevo tipo de Estado que acierta a implantar Isabel la Católica sobrevive durante algunos años en estos territorios de América; y se concede el título con carácter vitalicio y aún hereditario, para dos o más vidas... se concede a esos mismos jefes facultad de repartir tierras y solares; facultad, en ocasiones, para repartir indios a título de encomienda, y hasta facultad para proveer oficios públicos en las ciudades fundadas en los nuevos territorios por ellos descubiertos...”²⁵

La política estatal de población o colonización inmersa en las capitulaciones, poco a poco va haciendo que éstas adquieran cierto carácter público, en forma tal que a partir del año de 1526 se intercalan en todas las capitulaciones las leyes protectoras de los indígenas. Muy pronto han de encontrarse en franca pugna los

²⁵ El Régimen de la Tierra en la América Española. Edición citada. P. 9.

intereses privados de los conquistadores y sus descendientes, así como el interés superior del Estado, con los de los naturales, pugna que ha de condicionar el nacimiento y desarrollo histórico de las instituciones jurídicas. Analizada desde el punto de vista de los intereses en juego que la explican, la encomienda no viene a ser sino una forma de transacción entre el interés político del Estado que pugnaba por su porción, así como la del conquistador tornado en encomendero, a la par que el indígena encomendado. La encomienda significa una transacción que favorece al interés privado del colonizador. Similar a un proceso dialéctico, a la encomienda han de oponerse las reducciones de los corregimientos, en las que se significa primordialmente la acción estatal.

Previamente a ocupar nuestra atención en forma específica de los repartos a los conquistadores, en su relación con el régimen de tenencia de la tierra durante la época colonia, resulta conveniente precisar algunos conceptos en su origen medieval, para examinar posteriormente su transplatación y desarrollo en las nuevas tierras descubiertas. Así, se procurará establecer el fundamento conceptual e histórico de los vocablos realengo y regalía.

Durante la alta Edad Media española, después de la caída de la monarquía visigoda y en la primera etapa de la reconquista del territorio peninsular, puede expresarse a grandes rasgos, que los territorios de los reunidos de León y Castilla comprendían grandes extensiones que, o bien eran cotos de señorío, o bien tierras de abadengo, es decir, tierras de señorío cuyo titular no era una persona secular sino el abad de un monasterio. Otras extensiones de

terreno correspondían a pequeños propietarios que se agrupaban en la escala más bajo de la jerarquía social y quienes, en atención a las circunstancias de la época en la que el naciente Estado no podía cumplir eficazmente con la finalidad de mantener el orden jurídico, buscaron el amparo o auxilio de algún señor poderoso por vía de la encomendación, la que al hacerse por todos los habitantes libres o pequeños propietarios de una comarca, dio lugar a lo que se denominó terrenos de benefactoria y, por último, grandes extensiones de terreno que se conocieron con el nombre de realengas o de realengo, derivando su denominación de que pertenecían al rey como señor, un señor más, no en tanto jefe de Estado.

Debido a la influencia en el orden social y económico del feudalismo, la monarquía pasa por una etapa en la que se confunden visiblemente el patrimonio del rey como persona y lo que debía de corresponder al rey como jefe de Estado. Ello explica perfectamente que en dicha época existieron reyes que al tiempo de su muerte repartían el reino entre sus hijos, como si se tratase de un patrimonio llamados realengos, sufriendo la influencia federal, fueron considerados como terrenos del rey en tanto señor, confundiendo las órdenes privado y público a ese respecto.

Será con la recepción del Derecho romano justiniano, después de los siglos XII y la primera mitad del siglo XIII, que se producirá en el medio jurídico hispano una separación precisa entre aquellos que corresponde al orden público y lo que pertenece al orden privado. Ello contribuyó a distinguir el carácter del rey como jefe de Estado.

Esta clasificación entre lo que uno y otro orden tienen de distinto, a través de un paulatino proceso evolutivo de elaboración jurídica, repercute en la conceptualización de las tierras de realengo, de tal manera que éstas continuarán considerándose como tierras del rey, bienes correspondientes a su patrimonio, pero no ya del rey como señor, sino del rey como jefe de Estado; como patrimonio de la corona.

En la propia Edad Media se empieza a fijar el concepto de regalía –que implica preeminencia, prerrogativa o excepción particular y privativa que en virtud de suprema potestad ejerce el soberano en su reino o Estado., que no es otra cosa que un bien de la Corona, aunque de naturaleza diversa. Así, se consideraron regalías de la corona, pero no bienes privados del rey, las minas salinas, el oro que se encontrase en los ríos o en las quebradas o vertientes, los tesoros (respecto de los cuales se dispuso por real cédula de 1536 que se aplicase la mitad para la corona y la otra para el descubridor), los bienes mostrencos (bienes que habían tenido dueño, pero que ya no se conocía en un momento determinado), bienes vacantes (procedentes de personas fallecidas *ab intestato* y sin herederos dentro del décimo grado), y otros diferentes géneros de bienes. En todos estos tipos de regalía, lo predominante es el interés fiscal real: son bienes de la corona, pero ésta únicamente tiene a la vista con relación al posible disfrute de tales bienes por los particulares el interés fiscal.

Existió otro tipo de regalía asaz importante para los fines de este apartado: las tierras, las aguas, los montes y los pastos.

En principio, todas las tierras fueron consideradas como regalía. Pero en este tipo de regalía, no predomina el interés fiscal sino que intervienen los intereses económico-políticos de la corona fundamentalmente. "... A la Corona de España la interesaba – expresa Ots Capdequí-, ante todo, poblar estos territorios; crear núcleos de población, y ... fijar la gente en esos núcleos de población ya formados. A la Corona de España le interesaba también que la tierra se explotara de una manera efectiva; que la tierra se cultivara. El interés político y el económico prevalecen sobre el interés fiscal. Este último sólo se acusa en tiempos de Felipe II debido a la necesidad de incrementar por todos los medios los recursos del tesoro..."²⁶

Si, como ha quedado asentado, la tierra fue considerada como una regalía, todo posible derecho de un particular al dominio de la misma debió derivarse originalmente de una gracia, de una merced real.

En los momentos que siguieron inmediatamente a los primeros descubrimientos y conquistas, el problema de la tierra quedó comprendido dentro de una cuestión más grande que fue la de la población. La necesidad de crear una política de población en los territorios recién conquistados fue a lo primero que tuvo que enfrentarse la Corona. Tal política comprendió dos aspectos: uno con respecto a los indígenas, para incorporarlos a los modos de colonización emprendida; otro, por lo que respecta a los propios

²⁶ Ibid. Págs. 26-28.

españoles para obtener su radicación en núcleos de población según principios adecuados a las circunstancias de la época.

El repartimiento fue, sin lugar a duda, el título primero de adquisición del dominio de la tierra por los particulares.

Para precisar la naturaleza jurídica del mismo, Ots Capdequí hace notar una figura jurídica que se desarrolló en el territorio hispano-peninsular, en tierras de Asturias, Castilla y León, durante el periodo de la reconquista: la llamada *aprisio*. La *aprisio* era un título suficiente para la adquisición del dominio de la tierra, pero no un título bastante para crear por sí mismo la relación de dominio. Era una autorización concedida por el monarca a algunos de los nobles que le acompañaron en las luchas de la reconquista para que, a su amparo, pudieran ocupar una determinada extensión de tierra. Empero, únicamente cuando la ocupación se consumaba y la tierra se poblaba, se consolidaba la relación de señorío con respecto a la tierra en tales términos concedida y ocupada.

A semejanza de la *aprisio* medieval española, se indicaba en las capitulaciones que la tierra a ocupar al amparo del repartimiento solamente entraba en el patrimonio del beneficiado con el antecedente de la ocupación efectiva y la residencia durante un plazo de años determinado, variable según las capitulaciones, aunque oscilante entre los cuatro a ocho años, requisitos cuyo cumplimiento solamente en excepcionales casos resultó ser dispensado.

Los repartimientos contenidos en las primeras capitulaciones e hicieron, en cuanto al fondo y a la forma, en términos poco menos que imprecisos, complementándose la doctrina contenida al respecto con la derivada de las instrucciones, reales cédulas y reales provisiones. Ots Capdequí se refiere a la Real Provisión de 10 de abril de 1495, en la que "... hablando de aquellos que vinieron a poblar estas islas, se dice: *"thengan para si e por suyo propio e para sus herederos... las casas que fizieren, e las tierras que labraren, e las heredades que plantaren."* Aquí no aparecen los contornos jurídicos de un título creador de relación dominical, pero se alude el problema de fondo, al de la población; no se habla de las tierras que se adjudicaren, sino de las tierras que labraren y de las heredades que plantaren."²⁷

2. Las Mercedes Reales.

Habiéndose ocupado las líneas precedentes al repartimiento como título suficiente para la adquisición del dominio de la tierra en los lugares descubiertos, y habiendo tratado igualmente el modo de adquirir el dominio complementario a dicho título, esto es, de la ocupación efectiva, dirijamos nuestra atención al cómo se fue adquiriendo el dominio de la tierra en lugares que ya no fueron considerados como de nuevo descubrimiento y población. Los títulos suficientes para adquirir el dominio citado lo constituyeron, fundamentalmente, las Reales Cédulas de concesión de mercedes de tierras y los de adjudicación de tierras en pública almoneda.

²⁷ Ibid. P. 44.

Hablando de las disposiciones reales que tenían como objeto la concesión de mercedes de tierras, el multicitado Ots Capdequí, siguiendo a León Pinelo, establece una distinción fundamental: "... las Reales Cédulas de mercedes de tierras, fueron clasificadas por los tratadistas del Derecho Indiano clásico, singularmente por Antonio de León Pinelo, en su célebre Tratado de las Confirmaciones Reales, en Reales Cédulas extraordinarias y Reales Cédulas ordinarias. Dentro de la primera se incluían aquellas adjudicaciones de tierras que se hacían en recompensa de los servicios prestados por el propio favorecido con la concesión o por sus antepasados; y dentro del segundo grupo, Reales Cédulas ordinarias, se comprendían aquellas mercedes de tierras que se despachaban en despacho ordinario del Real y Supremo Consejo de Indias, para los que quisieren venir a establecer en estos territorios de América y dedicarse aquí al cultivo de la tierra."²⁸

Puede establecerse, pues, una distinción en torno del carácter jurídico del contenido material de los dos tipos de Real Cédula citados con anterioridad. En tanto que las extraordinarias se referían a repartos concedidos o confirmados por disposición real, no a título de donación, sino como pago o remuneración de servicios prestados a la Corona, las segundas, las Reales Cédulas ordinarias tenían como contenido una donación confirmable a través de las que se pretendía estimular a los españoles para que colonizaran los terrenos de las Indias.

²⁸ Ibid. Págs. 53 y 54.

Coinciden los autores en señalar que la disposición más antigua respecto de las donaciones aquí estudiadas o mercedadas, lo fue la dictada por Fernando V el 18 de junio de 1513, descrita como Ley Primera correspondiente al Título XII, del libro Cuarto, de la Recopilación de las Leyes de Indias, bajo la denominación “De la venta, composición y repartimiento de tierras, solares y aguas”, ley cuya parte más importante, se reproduce aquí: “Porque vuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad, y conveniencia, que deseamos: Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, cavallerías, y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los Pueblos y Lugares, que por el Governador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos, y peones, y los que fueren de menos grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho de ellas su morada y labor, y residiendo en aquellos Pueblos quatro años, les concedemos facultad, para que de allí adelante los puedan vender, y hacer de ellos su voluntad libremente, como cosa suya propia; y asimismo conforme su calidad, el Governador, ó quien tuviere nuestra facultad, les encomiendo los Indios en el repartimiento que hiciere, para que gocen de sus aprovechamientos y demoras, en conformidad de las tasas, y de lo que está ordenado...”²⁹

La propia ley precisaba lo que debía entenderse por caballería. La peonía como la caballería se referían a medidas de superficie agraria, siendo la última mayor que la primera.

²⁹ FABILA, Manuel. Cinco Siglos de la Legislación Agraria en México, tomo I. México,

A los repartos hechos en virtud de la ley a la que se ha hecho referencia se les dio, como se dijera ya, el nombre de mercedadas.

Con vista en la recopilación de las Leyes de Indias, o en lo que disponen las leyes que componen el Título XII, del Libro IV, al que pertenece la ley primera antes citada, Angel Caso sintetiza el trámite que había de seguirse para obtener las mercedes reales, expresando:

“... 1. La solicitud de tierras se hacía ante el cabildo, quien opinaba al virrey o gobernador sobre la procedencia (Ley 8^a.)

“2. El virrey o gobernador hacía los repartimientos, orientado, como antes se dice, por el parecer del cabildo del lugar (Ley 5^a.)

“3. Una vez acordado el repartimiento debía asistir a éste el procurador de la ciudad o villa (Ley 6^a.). Sólo podían otorgarse sin perjuicio de los indios (5^a. Y 9^a.)

“4. Las dadas en perjuicio de los indios, conforme a la Ley citada últimamente, debían volver a ellos.

“5. El otorgamiento de las mercedes antes se ha visto era condicional durante los primeros cuatro años (Ley 1^a.), debía tomarse posesión dentro de los tres meses de otorgada, y con obligación de plantar árboles en los linderos, pena de reversión(Ley 11^a.)

“6. Debían poblarse sus tierras, edificarse y sembrarse y, como garantía de todo ello, el solicitante había de otorgar una fianza sujeta, en caso contrario, a la misma pena de reversión (Ley 3ª)

“7. No podían abandonarse ni aún para ocupar otras tierras otorgadas también por merced, puesto que el abandono estaba sancionado también con reversión y multa (Ley 2ª.)

“8. Por último, una única limitación en cuanto a la posibilidad de disponer de ellas: no venderlas a eclesiásticos, pues también esto traía consigo la reversión al soberano (Ley 10ª)...”³⁰

3. Fundación de Pueblos de Españoles.

Coincidiendo en el tiempo con los primeros repartos hechos en virtud de la ley de 18 de junio de 1513, se fundaron pueblos españoles en tierras conquistadas. Refiriéndose a la fundación de éstos, Mendieta y Núñez manifiesta: “... La colonización de la Nueva España se realizó por medio de fundaciones de pueblos españoles que sirvieron de avanzadas o puntos de apoyo en los territorios antes dominados por tribus indígenas. Estas fundaciones se llevaban a cabo según lo dispuesto en las Ordenanzas de Población que dejaron la colonización de los países conquistados a la iniciativa y el esfuerzo de los particulares.

“En efecto, disponían que los pueblos se fundaran mediante capitulaciones o convenios que los gobernadores de las nuevas

³⁰ CASO, Angel. Op. Cit. Págs. 42 y 43.

provincias celebraran con las personas que considerasen más capaces y de mejores dotes morales, quienes deberían comprometerse a poblar los puntos que con ese fin se escogieran...”³³

Puede generalizarse indicando que una vez escogido el lugar destinado al establecimiento del pueblo, se aplicaban las Ordenanzas y demás disposiciones legales que con un especial sentido particularista no eran sino repetición de leyes y costumbres que en España seguían al fundar un nuevo centro de población. De las muchas disposiciones concernientes a la materia de la Recopilación de Indias, cabe examinar la Ley 7^a., Título VIII, Libro IV, que a la letra dice: “... El término y territorio que se diere al poblador por capitulación, se reparta en la forma siguiente: sáquese primero lo que fuere menester para los solares del pueblo, exido competente, y dehesa en que pueda pastar abundantemente el ganado, que han de tener los vecinos y más otro tanto para los propios del lugar; el resto del territorio y término se haga cuatro partes: la una de ellas, que escogiere, sea para el que está obligado a hacer el pueblo, y las otras tres se repartan en surtes iguales para los pobladores.”³²

De conformidad con la Ley 14^a., del Título VII, Libro IV de la misma Recopilación, debe señalarse un ejido (exido) para la población y su crecimiento. También dehesas que confinen con los ejidos “... para que sirvan de pastal a los bueyes, caballos y ganados para la carnicería y para las otras bestias que los pobladores deben tener, de acuerdo con lo ordenado y alguna cantidad más que sirva

³³ MENDIETA Y NUÑEZ, Luico. Op. Cit. P. 33.

³² CASO, Angel. Op. Cit. P. 52

para propios del Concejo, de lo restante se hagan tierras de labor, de las que se formen las suertes y que sean tantas estas, cuantos solares haya; si hay tierras de riego también debe hacerse con ellas suertes para repartirlas en la misma proporción a los primeros poblados y las otras tierras queden baldías para que el virrey haga merced a los que de nuevo vayan a poblar; de estas tierras baldías que separen los virreyes las que les parecieren convenientes para propios de los pueblos que no las tuvieren para que se ayude a la paga de los salarios de los corregidores, pero dejando siempre ejidos, dehesas y pastos bastantes.”³³

Esquemmatizando de esta manera el trazo de la nueva población, puede decirse que en el centro se ubica el casco, posteriormente conocido como fundo legal. A continuación, y al margen, la tierra conocida como ejido. Después, las tierras pastales o dehesas; los propios, constituyendo la parte restante la propiedad privada, divide en tantas suertes cuantos solares hubiere en la población.

El fundo legal es la parte de terreno dedicado en forma directa y especial para servir de caso a la población. Las disposiciones relativas pormenorizaban inclusive sobre su composición en manzanas y éstas en solares, respecto de los sitios que debería contener para los edificios públicos, de la forma de la plaza y su extensión, anchura de las calles, etc. Cabe mencionar que el fundo legal nació de la Ordenanza de 26 de mayo de 1567 dictada por Gestión de Peralta, Marqués de Falcés y virrey de la Nueva España, concediendo a los pueblos 500 varas de terreno por los cuatro

³³ Ibid. Págs. 52 y 53.

vientos. Posteriormente, se aumentó el número de varas a 600 contadas desde los últimos linderos o casas del lugar. En 1695 se determinó que la extensión debería de contarse desde el atrio de la iglesia principal del pueblo.

Por lo que se refiere al ejido novohispano, habremos de decir que éste se encontraba destinado al uso de los moradores del pueblo sin que nadie pudiese emplearlo para usos propios ni ganarlo por prescripción, ni edificar en él o disponer por vía de intestado. Para las poblaciones era un terreno comunal. No podía adjudicarse en propiedad privada. Así, servía "... para que la población creciera a su costa; en consecuencia, en muchas ocasiones las poblaciones al crecer absorbieron en su seno los ejidos de los pueblos, principalmente, de las poblaciones fundadas por españoles. Servían también para campos de juego de los moradores y para que en ellos se pusieran las eras; por último, eran, dijéramos, el pasillo, el pasadizo para que los moradores de la población llevaran sus bestias a la dehesa, pues ya sabemos que en cada solar se había de constituir una amplia casa, capaz de contener en su seno los animales, las bestias, que por la mañana saldrían a la dehesa y por la tarde regresarían al solar."³⁴

La dehesa era una porción determinada de tierra destinada regularmente para pasto del ganado. Refiriéndose a este vocablo Caso, hace notar que tanto en las Leyes de Indias como en diversos autores que se ocupan de la materia consultados por él, existe imprecisión en cuanto al contenido específico y la extensión de la

³⁴ CASO, Angel. Op. Cit. Págs. 54 y 55.

dehesa: "... generalmente se la confunden con los ejidos, y esto por el propósito de igualar las reducciones de indios con las poblaciones. Ahora bien, nosotros creemos que deben distinguirse unas de las otras, y en efecto, en las reducciones de indios, no se concibe la existencia de la dehesa con separación del ejido y de los otros terrenos, ya que los indígenas no tenían ganado en términos generales, y sobre todo al principiar la población y repoblación de la Nueva España. En cambio, en los pueblos o poblaciones, fundados por españoles, sí debía haber dehesas, porque los moradores estaban obligados a poseer ganado, según ya lo hemos visto por las leyes anteriores."³⁵

Los llamados terrenos propios eran, como su nombre lo manifiesta, los que pertenecían a las poblaciones en general y ayuntamiento preferentemente. Se consideraron igualmente bajo este común rubro los bienes denominados de arbitrios, esto es, aquellos que, en determinadas circunstancias se arbitraba el común o, en otras palabras, los propios de los ayuntamientos designados en forma específica. Como ejemplo de ellos podrían citarse: el terreno concedido en censo; el monte, usufructuado por el común y rentado para el corte de maderas gruesas, etc. En suma, bienes y terrenos que con sus productos pueden subvenir a las necesidades del municipio. El municipio, pues, podía tener dos tipos de propios: los propios urbanos (terrenos, casas capitales a censo) y propios rústicos. Los propios se hallaban generalmente enclavados en el casco de la población e inclusive entre los terrenos de uso comunal.

³⁵ Ibid. P. 55.

Por su parte, las suertes eran terrenos de propiedad y disfrute individual que, ordinariamente, correspondía a cada solar del caso o fundo una de ellas de labor, sino es que también una suerte de terrenos de regadío.

4. La Encomienda.

Las instituciones españolas de mayor consecuencia para la civilización indígena durante los primeros cincuenta años de historia mexicana colonia pueden clasificarse como privadas, políticas o religiosas, siguiendo a Gibson. De las dichas instituciones, la encomienda (de carácter eminentemente privado) fue la primera en establecerse en una posición privilegiada de poder. En forma por demás inmediata, la encomienda se tornó en el sistema de explotación más depurado y en el más agresivamente competitivo en relación con otras instituciones españolas.

Por la encomienda, un grupo de familias indígenas mayor o menor, con sus propios caciques, quedaba sometido a la autoridad de un español denominado encomendero. Jurídicamente, el encomendero se encontraba obligado a proteger a los indios encomendados y a cuidar especialmente de su instrucción religiosa con los auxilios de un fraile doctrinero. Adquiría el derecho de beneficiarse con los servicios personales de los indios para las distintas necesidades del trabajo y de exigir de los mismos el pago de varias prestaciones de índole económico. Por otra parte, el encomendero contraía con el rey el compromiso de prestar el servicio militar a caballo cuando para ello fuese requerido.

La encomienda –expresa Gibson, uno de los autores que más ha estudiado la institución en comentario-, “...había surgido de prototipos de España y durante los primeros años del siglo XVI se había convertido en el principal miedo de control privado español sobre las poblaciones indígenas de las Antillas. Ya era una institución de terror allí. Pero la transferencia a México (Nueva España, en puridad) trajo nuevas oportunidades para el abuso de reglamentos, los cuales estuvieron en todo caso, imperfectamente definidos hasta mediados del siglo XVI. La riqueza y el tamaño de la población Azteca aumentó la codicia española, así como las posibilidades de explotación y dio origen a una clase de encomenderos inclinada a convertirse en una aristocracia colonia hereditaria.”³⁶

En un principio, las encomiendas fueron concedidas ya con carácter temporal o vitalicio. Al vencerse el plazo de tiempo (para las temporales) por el cual habían sido concedidas, o al fallecimiento del encomendero, se incorporaban los indios comprendidos a la Corona. Muy pronto advino la costumbre de admitir, por vía de disimulación, que la viuda y los hijos del encomendero siguieran disfrutando de los beneficios de la encomienda a la muerte del original titular. Esta costumbre se sancionó jurídicamente con la Real Provisión de 25 de marzo de 1536, y ya desde entonces se concedieron las encomiendas por dos vidas: por la del primer poseedor y por la de su sucesor inmediato.

³⁶ GIBSON, Charles. Los Aztecas bajo el Dominio Español. (1519-1810). México, Siglo XXI, 1990. Págs. 63 y 64.

La institución aquí tratada fue objeto, desde su origen, de ataques enconados y defensas equiparables a la apología. Así, en tanto que en 1542 Carlos V dictó las llamadas Leyes Nuevas estableciendo que al morir el encomendero los indios encomendados fuesen puestos a disposición de la Corona, el 20 de octubre de 1545 se revocó la anterior disposición dejando vigente la antigua ley de sucesión por dos vidas y en 1555 se estableció la sucesión por tres vidas: por cuatro en 1607 y en 1629 se amplió hasta por cinco vidas. Paralelamente, la tributación inherente a la encomienda había evolucionado tanto en perjuicio del indígena que en los últimos tiempos de su vigencia formal, podría compararse, no existía mayor diferencia de esta institución con la de la esclavitud. Felipe V, en su momento (1718 a 1721), la suprimió.

Al devenir en una institución esclavista, la encomienda trajo consigo que el indígena perdiera sus propiedades en favor del encomendero.

Para finalizar el presente apartado, se estima conveniente hablar de la vinculación histórica de la encomienda con las reducciones y corregimientos.

Los aborígenes que no fueron comprendidos bajo el sistema de la encomienda, fueron agrupados en núcleos de población aislados de los españoles y negros, gozando de una relativa autonomía administrativa bajo la autoridad de sus propios alcaldes y alguaciles. A tales pueblos de indios se les conoció originalmente como reducciones, lo que implicaba que se les empequeñecía o adscribía al

pueblo de que formaban parte. Posteriormente se les denominó corregimientos en atención a que quedaron sometidos a la autoridad de un funcionario especial llamado corregidor de pueblos de indios que formalmente debía ejercer sobre los naturales reducidos a su corregimiento una función tutelar análoga a la del encomendero sobre indios de su encomienda.

5. Las composiciones individuales y colectivas con la Corona. Los Reales Amparos.

Por virtud de la Real Cédula de 1591, quedó en manos de las altas autoridades coloniales hacer una revisión de todos los títulos de tierras de las Indias. Se quiso con esta medida eliminar la relativa confusión que había prevalecido respecto al dominio o posesión territorial mediante la revisión de todos los títulos, la confirmación de los que se considerasen legítimos y el beneficio fiscal derivado de la exigencia del pago de una composición para consolidar las situaciones fácticas nacidas al margen del derecho.

En Real Cédula de 1631, Felipe IV dispone nuevamente que se admita a composición de tierras. En dicha Cédula, incluida en el Título XII, Libro IV de la Recopilación de 1680, se expresaba: "... Considerando el mayor beneficio de nuestros vasallos, ordenamos y mandamos a los virreyes y Presidentes Governadores, que en las tierras compuestas por sus antecesores no innoven, dexando a los dueños en pacífica possession; y los que se huvieren introducido y usurpado mas de lo que les pertenece, conforme a las medias, sean admitidos en quanto al excesso, a moderada composición, y se les

despachen nuevos títulos... Y por que se han dado algunos títulos de tierras por Ministros, que no tenía facultada para repartirlas y se han confirmado por Nos en nuestro Consejo: Mandamos, que a los que tuvieren cédula de confirmación, se les conserve, y sean amparados en la possession dentro de los límites en ella contenidos; y en quanto huvieren excedido sean admitidos al beneficio de esta Ley.”³⁷

La composición –expresa Ots Capdequí-, “... fue, tanto en el derecho histórico español como en el derecho propiamente histórico español como en el derecho propiamente indiano, una figura jurídica por la cual, en determinadas circunstancias, una situación de hecho –producida al margen o en contra del Derecho- podía convertirse en una situación de derecho, mediante el pago al Fisco de una cierta cantidad.”³⁸

Así, la composición –individual o colectiva- se aplicó por diferentes motivos. Admitidos a composición fueron muchas veces los extranjeros que, habiendo penetrado en forma clandestina en el territorio novohispano y al ser descubiertos, optaban por ella antes que ser expulsados. De igual manera, no solamente los particulares sino inclusive los ayuntamientos que, habiendo ocupado tierras baldías o realengas sin justos títulos así como otros que aun con título legítimo ocuparon más tierras de las legalmente concedidas. Fueron todos estos y otros casos similares materia de la composición.

³⁷ FABILA, Manuel. Op. Cit. P. 28.

³⁸ España en América, el Régimen de Tierras en la Epoca Colonial. Fondo de Cultura Económica, México, 1959. P. 37.

La composición no fue un nuevo título originario del dominio privado sobre las tierras, pero sí fue un acto jurídico por virtud del cual la posesión, la situación de hecho se legalizaba, se transformaba en dominio toda vez que mediante ella se obtenía el título relativo. Ahora bien, no fue un título, mas sí la base para la obtención de él. Descubierta el hecho jurídicamente anómalo en relación con la tierra, se evaluaba ésta, se fijaba una cantidad y mediante su pago se obtenía la composición que consolidaba la situación de hecho existente y daba derecho al que la había adquirido el título correspondiente que regularizaba en forma jurídica definitiva la original situación irregular de hecho.

Conjuntamente con la composición, han de estudiarse los Reales Amparos o Amparos Reales. Tal figura jurídica pertenece, asevera Ots Capdequí, no propiamente al derecho substantivo sino al adjetivo o procesal. No es el amparo real un título, sino que presupone la existencia de un título "... bien sea uno de los admitidos por las leyes, bien sea una posesión que pueda entenderse como justa y merezca, por lo tanto, dentro del Derecho procesal el Amparo Real correspondiente. Y aun como figura jurídica de carácter procesal interesa señalar algunas características. El Amparo Real se tramita siempre en un procedimiento breve y sumario, porque en realidad es una figura jurídica que surge como consecuencia de una necesidad. Esa Real Cédula de 1591 crea un estado general de inquietud; las gentes buscan legalizar de un modo u otro su situación y acuden a solicitar el Real Amparo. La protección que se persigue con el amparo real cubre sólo el hecho de la posesión, no el hecho del dominio. El amparo real se otorga en ese procedimiento

breve y sumario sin perjuicio de tercero; ahora bien el amparo real cumple también una función en relación con el Fisco, con el Estado.”³⁹

Así, el amparo real significó solamente una expectativa de dominio que podría realizarse si la posesión amparada se cubría con el hecho del cultivo o de la población; implicaba la necesidad de establecer un orden perentorio para defender intereses económicos que se creían amenazados. El amparo real protegía a quienes se les concedía sin perjuicio de los derechos sobre el dominio de terceros.

D). Las propiedades individual, comunal y colectiva indígenas.

1.- La propiedad colectiva.

Es de común aceptación por los distintos autores que se han ocupado de estudiar qué fue de las formas de tenencia y propiedad de la tierra prehispánicas durante el lapso comprendido entre la Conquista y el inicio del movimiento insurgente, que tales formas sufrieron una transformación radical tanto en su original adecuación a determinados estamentos de la sociedad indígena cuanto a la importancia cuantitativa que tuvieran durante la Colonia. En otras palabras, convienen los estudiosos del tema que los distintos tipos de propiedad o tenencia de la tierra prehispánicos dejaron casi totalmente su lugar a otras formas y en beneficio de quienes dominaban ya las tierras que integraban el territorio de la Nueva España: peninsulares y criollos, corona española e influyente Iglesia.

³⁹ OTS CAPDEQUI, J.M. Op. Cit. P. 74.

No sin razón Manzanilla Schaffer ha escrito "... La Conquista rompe el marco jurídico-social de los pueblos autóctonos y hace que los indios se arrodillen como esclavos y pierdan sus propiedades por infieles. La codicia del conquistador y el respaldo que el derecho de conquista le otorgaba, le permitieron establecerse dentro de los propios pueblos indígenas ocasionando la desaparición de las formas comunales de propiedad y la implantación de una propiedad privada individualista, exagerada y arbitraria. Asimismo, con el objeto de quebrar la espina dorsal de toda residencia social organizada, los capitanes y soldados de la Conquista se apropiaron de las tierras destinadas al ejército y al culto de los dioses; finalmente, su ambición los llevó a repartirse los bienes que pertenecían al emperador y a los nobles, iniciando el más despiadado acaparamiento y monopolio de la propiedad rural en la Nueva España. En ese momento América fue fecundada de feudalismo, esclavitud y fiebre de oro."⁴⁰

Al ocuparnos en otra parte de este trabajo de los tipos de propiedad entre los aztecas se señalaba que las denominadas *altepetlalli* deberían considerarse de carácter colectivo, toda vez que no eran susceptibles de aprovechamiento individual como las del *calpullalli*, de tal manera que el sujeto de la relación hombre-tierra no era un individuo ni un conjunto de individuos, sino la entidad toda (el *calpulli*) y destinadas tales tierras a cubrir a través de sus productos los gastos locales.

⁴⁰ La Tenencia de la Tierra en la Nueva España. México, Universidad de Colima, 1966. P. 86.

En realidad, no puede citarse entre los tenochca un tipo de propiedad de carácter colectivo que no sea el que tenía como objeto las tierras de que aquí se trata. Los restantes lo eran de carácter individual, con las restricciones o modalidades apuntadas al hacer referencia a las parcelas que aprovechaban por sí y para sí los macehuales integrantes del calpulli y a las tierras no sujetas a vínculo que correspondían a ciertos principales o pillis. Las demás deben incluirse en lo que se ha denominado propiedades de carácter público, cabe decir, de las instituciones o tierras asignadas a los cargos, como algunos autores las denominan.

Confundidas las tierras de carácter colectivo con las de propiedad comunal propiamente dichas durante la etapa colonia, siguieron la suerte de estas últimas.

2. La propiedad comunal.

Partiendo de la consideración de que los indios deberían ser tomados jurídicamente como personas rústicas y miserables, necesitadas de protección y tutela a manera de incapaces dado su estado cultural en relación con los europeos (y, aclaramos, en torno a la ideología existente en el momento), los legisladores peninsulares trataron de protegerlos expidiendo numerosas leyes a través de las cuales pretendían ponerlos a cubierto tanto en su persona como en sus bienes (individuales o comunales) de los abusos por parte de los colonizadores españoles.

Pueden citarse en este sentido multitud de disposiciones emanadas de la corona, de entre las cuales y en específica relación con la propiedad comunal indígena, solamente se citarán las que a continuación se especifica.

La Ley XVI, Título XII, Libro IV (según cita de Ots Capdequí), o Ley XVIII (siguiendo a Fabila) de marzo de 1642, se ordena que la venta, beneficio y composición de tierras se haga en forma tal que “... a los indios se les dexen tierras con sobra todas las que pertenecieren, assí en particular como por Comunidades, y las aguas y riegos; y las tierras en que huvieren hecho az quias, u otro cualquier beneficio, con que por industria personal suya se hayan fertilizado, se reserven en primer lugar, y por ningún caso no se les puedan vender, ni enajenar; y los jueces, que a esto fueren enviados, especifiquen los indios, que hallaren en las tierras, y las que dexaren a cada uno de los tributarios viejos, reservados, Caciques, Governadores, ausentes, y Comunidades.”⁴¹

La Ley XVII, Título XII, Libro IV del 30 de junio de 1646 dispuso que no se admitirían en composición tierras que hubieren sido de indios.

Fernando VI, el 15 de octubre de 1754 ordenó que a las comunidades de indios se les restituyeran sus tierras de pastos y ejidos.

⁴¹ FABILA, Manuel. Op. Cit. P. 29.

A pesar de los manifiestos deseos de la Corona expuestos en las disposiciones citadas y otras no enumeradas, la realidad fue otra. Como hace notar Mendieta y Núñez, "... los españoles muy a menudo torcieron las disposiciones legales existentes sobre esta materia y otras veces las desobedecieron en absoluto con la complicidad de las autoridades; de tal modo, obtuvieron de los indios poseedores tierras pertenecientes a las comunidades o a los pueblos, lo que trabajo grandes perjuicios para éstos..."⁴²

Gibson, a quien ya se ha citado en el desarrollo de este estudio, considera que: "... a pesar de algunas discrepancias, las fuentes coloniales están de acuerdo en la existencia de cinco clases esenciales de tierras bajo los aztecas: 1. teotlalli, o tierra de los templos y de los dioses; 2. tecpantlalli, o tierra de las casas de la comunidad; 3. tlatocatlalli y tecuhtlalli, o tierra de los nobles (pipiltin y tetecuhtin); y 5. calpullalli, o tierra de los calpultin. Las cinco se modificaron substancialmente bajo el impacto de la colonización española. La teotlalli dejó de existir; las tecpantlalli y tlatocatlalli se limitaron primero considerablemente y después casi se extinguieron; las pillali, tecuhtlalli y calpullalli se conservaron en extensiones reducidas. Gran parte de las tierras cambiaron de una categoría a otra, varias categorías nuevas surgieron y, en última instancia, la mayor parte de la tierra dejó enteramente de estar bajo la posesión y el control de los indígenas."⁴³

⁴² Op. Cit. P. 68.

⁴³ GIBSON, Charles. Op. Cit. P. 263.

Desde luego, no compartimos íntegramente el equivalente que Gibson da a las clases de tierras que enumera y que, sobre el particular, remitimos a lo ya expresado con la amplitud del caso en otro lugar de este estudio. Sin embargo, el objetivo actual es hacer notar gráficamente y en forma sintética de la transformación que el régimen de propiedad o de tenencia de la tierra imperante durante los aztecas sufrió en la etapa colonial, transformación que implicó no solamente la adaptación forzada a nuevas formas impuestas por los españoles sino, en algunos casos, la total extinción del tipo o forma de propiedad prehispánica. La descripción asaz completa de tal transformación, hecha en forma integral, rebasaría los límites naturales no solamente de este apartado, sino del propio capítulo, de ahí que nos limitemos a señalar dos ejemplos.

Se ha expresado ya que los macehuales en general, independientemente de trabajar ciertos tipos de tierras en forma de tributación para instituciones o principales trabajaban lo que ahora comúnmente se denomina como parcela para su propio provecho. Ahora bien, las parcelas en cuestión que constituían cierta especie de propiedad particular restringida, fueron respetadas para los que las venían poseyendo durante la época colonial, según Cédula de 19 de febrero de 1560, que disponía que los indios que fuesen a vivir a pueblos de fundación indígena o reducciones, continuasen en el goce de las tierras que antes de ser reducidos venían poseyendo. Este tipo de tierras y las que para labranza se les dieron por disposiciones y mercedes especiales, vinieron a constituir las llamadas tierras de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad. Respetando -formalmente- los españoles los usos indígenas en

cuanto a distribución de la tierra, las de repartimiento se otorgaban en usufructo a las familias que habitaban los pueblos con obligación de cultivarlas siempre. De abandonar el pueblo o extinguirse la familia, las tierras que por tales conceptos quedaran vacantes, eran repartidas entre quienes las solicitaban y tenían derecho a ello.

Quienes durante la Colonia intervenían en el susodicho reparto fueron los correspondientes Ayuntamientos, modalidad impuesta por el conquistador, intervención de los Cabildos que, por otra parte, se generalizó con cuanto se vinculaba con las propiedades agrarias de los pueblos.

Otro ejemplo que debe citarse se refiere a las tierras que entre los aztecas se denominaron altepetlalli que, como ya se ha visto, no siendo susceptibles de aprovechamiento individual, servían para cubrir los gastos locales y tributos. Durante la época colonial, los españoles se preocuparon de que tanto los pueblos de españoles como los de indios de nueva fundación tuvieran terrenos que sirvieran para cubrir sus gastos públicos. A este tipo de terrenos se les llamó con el nombre de propios, debiendo hacerse la salvedad de que en vez de ser cultivados colectivamente como lo fueron las tierras de igual objeto en la época prehispánica, eran los Ayuntamientos quienes los administraban, dándolos a censo o en arrendamiento entre los vecinos del pueblo de que se tratase y aplicando lo percibido por tales conceptos a los gastos públicos.

Para los efectos de hacer una crítica de la organización real de la propiedad que bajo un rubro un rubro posiblemente totalizador en

exceso y, consiguientemente no ajustado perfectamente a los verdaderos caracteres, podría llamarse propiedad comunal o de los pueblos, hemos de referirnos previamente a la fundación de los nuevos pueblos indígenas llevando a cabo, acto seguido, el enjuiciamiento de la estructura real a la que nos referimos y el proceso que siguió en la etapa colonial.

3. Creación de nuevos pueblos indígenas.

Han sido adelantadas en otra parte de este trabajo algunas ideas respecto de lo que se denominó reducciones. La reducción de indios tuvo como antecedente formal el propósito o empeño de los reyes españoles de adecuarse los medios más convenientes a fin de instruir a los indios en la fe católica. A este respecto el emperador Carlos V dispuso que el Consejo de Indias y los preladados de la Nueva España se congregasen (lo que se efectuó en 1546) a fin de acordar lo que estimasen más conveniente determinándose, de conformidad con la Cédula de 21 de marzo de 1551, "... que los indios fuesen reducidos a Pueblos, y no viviessen divididos, y separados por las sierras, y montes, privándose de todo beneficio espiritual y temporal, sin socorro de nuestros Ministros, y del que obligan las necesidades humanas, que deben dar unos hombres a otros..."⁴⁴

Por Cédula de 19 de febrero de 1560, Felipe II hacía recordar los antecedentes de tal reducción a pueblos de los aborígenes, expresándose en tal documento que "... se ha procurado siempre interponer los medios más convenientes, para que los indios sean

⁴⁴ FABILA, Manuel. Op. Cit. P. 18

instruidos en la Santa Fe Católica y Ley Evangélica, y olvidando los errores de sus antiguos ritos y ceremonias, vivan en concierto y policía y para que esto se ejecutase con mejor acierto, se juntaron diversas veces los de nuestro Concejo de Indias y otras personas... los cuales con deseo de acertar en servicio de Dios y nuestro, resolvieron que los indios fuesen reducidos a pueblos...; y por haberse reconocido la conveniencia de esta resolución por diferentes órdenes de los Señores Reyes, nuestros predecesores, fue encargado y mandado a los Virreyes, Presidente y Gobernadores, que con mucha templanza y moderación ejecutase la reducción, población, y doctrina de los indios con tanta suavidad y blandura, que sin causar inconvenientes diese motivo a los que nos e pudiesen poblar luego, que viendo el buen tratamiento y amparo de los ya reducidos, acudiesen a ofrecerse de su voluntad, y se mandó que no pagasen más imposiciones de lo que estaba ordenado; y porque lo susodicho se ejecutó en la mayor parte de nuestras Indias; Ordenamos y mandamos, que en todas las demás se guarde y cumpla, y los encomenderos la soliciten, según y en la forma que por las leyes de este Título se declare.”⁴⁵

Se ha visto ya que el marqués de Falcés, conde de Santiesteban, siendo virrey de la Nueva España, por Ordenanza de 26 de mayo de 1567 asignó la extensión de 500 varas para la fundación de los pueblos, prohibiendo que se hiciese merced de estancias o tierras que no distasen “mil varas de medir paño o seda y desviado de la población y casas de indios, y las tierras quinientas de las dichas varas...”apercibiendo, a quienes violasen la disposición, de

⁴⁵ FABILA, Manuel. Op. Cit. P. 19.

perder las estancias o tierras o el derecho que a ellas hubiese adquirido, nulificándose las correspondientes mercedes.

La Ordenanza de 1647 fue confirmada y reformada por Cédula Real de 1º de junio de 1687, aumentándose la extensión acordada en 1567 a favor de los pueblos de indios: "... No sólo las 500 varas de tierras alrededor del lugar de la población hacia la parte de Oriente y Poniente, como de Norte a Sur y que no sólo sean las referidas 500 varas sino 100 más a cumplimiento de 600, y que si el lugar fuere de más que ordinarias vecindad, y no pareciere esto suficiente a mi Virrei de la Nueva España, y a mi Audiencia Real de Megico, pueden como les encargo, mando lo hagan repartirles muchas más cantidad, y que a dichos lugares y poblaciones les repartan, y señalen todas las más varas de tierras que les pareciere son necesarias para que los indios vivan, y siembren sin escasez ni limitación. Y en cuanto a las estancias de ganados es mi voluntad, y mando que no solo estén apartadas de las poblaciones, y lugares de indios, las 1000 varas señaladas en la referida ordenanza de 26 de maio de 1567, sino 100 varas más; y que esas 1100 varas se midan desde la última casa de la población o lugar, y no desde la Iglesia. Y si á mi Virrei de la Nueva España le pareciere que las estancias de ganados estén en más distancias que en dichas 1100 varas, lo ordenará luego que reciba este despacho ó quando se le manifestase que para todo lo en él contenido le doy, y á mi Audiencia Real de Megico el poder y facultad que par mandarlo y hazer a ejecutar fuese necesario sin limitación alguna..."⁴⁶

⁴⁶ Ibid. Págs. 30 y 31.

Por Cédula Real de 12 de julio de 1695, se fijó definitivamente en 600 varas la distancias que habría de mediar entre las tierras sementeras de los indios a la de los labradores, a partir de la Iglesia y a los 4 vientos, esto es, lo que se ha llamado fundo legal de los pueblos, destinado en su origen para que en él se ubicase el caserío de los indígenas se constituyó con tales 600 varas, a partir de la Iglesia, considerada como el centro mismo del pueblo y a los 4 vientos. El fundo legal fue, por su origen, de carácter inenajenable, otorgándose a la entidad, pueblo y no a individuo o individuos particularmente designados.

De conformidad con disposiciones de Felipe II del 1º de diciembre de 1573 y de Felipe III del 10 de octubre de 1618, "... Los sitios en 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 revuelvan con otros de españoles..."

Las reducciones, como queda dicho, tenían un ejido de una legua de largo, su casco y terrenos de común repartimiento que eran de usufructo, pero carecieron de dehesa.

Múltiples disposiciones se expidieron tendientes a proteger la propiedad comunal o la colectiva de los indígenas. Sin embargo, muy distante estuvo la realidad de lo acontecido en la Nueva España del espíritu de tales determinaciones legales. Puede resumirse a este respecto, en palabras de Manzanilla Schaffer, que "... Podemos afirmar que la Colonia, a pesar de las leyes dictadas, se caracteriza

por la decadencia de la propiedad indígena en la medida en que la antigua propiedad comunal se transforma en propiedad de tipo colectivo en el que el sujeto de la relación no es el pueblo o conjunto de personas sino la propia reducción. El indio no podía vender su tierra comunal; sin embargo, en la forma de propiedad colectiva, se llegaron a dar casos de adquisiciones de tierras por parte de los españoles, que pertenecían a las reducciones.”⁴⁷

4. Concesión de propiedad privada a indios.

En teoría, los indígenas en la etapa colonial gozaron de capacidad jurídica para disfrutar del dominio de sus tierras con carácter individual, si bien dicha capacidad estuvo condicionada y no pudieron enajenar las tierras de su propiedad sin permiso especial de las autoridades señaladas competentes.⁴⁸ Los reyes españoles no solamente reconocieron tal capacidad sino que, a través de una serie de disposiciones, ordenaron se protegiese el dominio privado que en su favor tenían los indios de sus tierras e inclusive expidieron cédulas dando facilidad a los indios para adquirir a través de la composición de tierras en propiedad particular.

Empero, la realidad, como aconteció en general con toda la propiedad indígena, fue muy distinta. Las originales tierras, tanto las que pueden estrictamente considerarse de propiedad privada, como las vinculadas por tributación a instituciones o cargos, dentro de la misma etapa prehispánica constituyeron el casi natural primer

⁴⁷ MANZANILLA SCHAFFER, Victor. Op. Cit. P. 101.

⁴⁸ Recuérdese, en este sentido, el concepto de tutela que se creía debe tener hacia todo hombre de origen rústico: resultaba éstos ser el prototipo de protección.

objeto del repartimiento entre los conquistadores. Como hace notar la Dra. Chávez Padrón, aun las propias tierras que constituían las parcelas del calpulli, correspondientes a los miembros de éste, debieron pasar en buena parte a manos de los españoles desde un principio, toda vez que eran “propiedades situadas dentro de la ciudad y los conquistadores se asentaron primeramente en los lugares ya poblados adueñándose de las tierras de esos pueblos.”

Dictaron, como se dijo, los reyes españoles diferentes disposiciones proteccionistas de la propiedad indígena de carácter individual. Así, Carlos V dispuso en febrero 27 de 1531 lo que fue ratificado por Felipe III el 14 de diciembre de 1615 y 17 de junio de 1617 que a efecto de evitar daños a los indios en sus tierras al dar o vender caballerías, peonías y otras medidas de tierras a los españoles, se verificase con citación de los fiscales de la Real Audiencia, quienes deberían de reconocer la calidad de los testigos verificando que las tierras pertenecían a la Corona, sacándolas al pregón y rematándolas en pública almoneda “... como además hacienda nuestra, mirada siempre por el bien de los indios.” Así también, destacan la Real Cédula de 19 de febrero de 1560 por la que, reiterando el propósito de que los indios formen pueblos se previene “...que no les quiten a los que así poblaron las tierras de granjerías (que) tuvieron en los sitios que dejaren, antes de aquellas se les deje e conserven como las han tenido hasta aquí...”⁴⁹ También, la cédula de 6 de abril de 1588 de Felipe II, indicando que los repartimientos de tierras, tanto de poblaciones nuevas como en lugares que estuvieren poblados, se hagan con toda justificación sin

⁴⁹ FABILA, Manuel. Op. Cit. P. 2

excepción de personas ni agravio de indios; la Ley XI, Título XII, Libro IV, de 11 de junio de 1594, expresando que las estancias y tierras que se dieran a los españoles sean sin perjuicio de los indios, y que las dadas en su perjuicio y agravio se vuelvan a quienes en derecho pertenezcan. Como las anteriores pueden ser citadas otras de similar tenor proteccionistas.

Limitando la capacidad jurídica de disposición de sus tierras, y con el visible afán de proteger a los naturales de la codicia de los españoles colonizadores, se dictaron disposiciones tales como la Ley XXVII, Título I del 24 de mayo de 1571, indicando que cuando los indios vendieran sus bienes raíces y muebles se llevasen a pregón en almoneda pública, y en presencia de la justicia, "... los raíces por termino de 30 días y los muebles por 9 días; y lo que de otra forma se rematare, sea de ningún valor y efecto." La Real Instrucción del 23 de febrero de 1781 prohibió que las ventas, arrendamientos u otras operaciones de disposición de tierras de indios se hicieran sin la licencia del Juzgado General de Naturaleza o Real Audiencia, "... calificada la necesidad y utilidad y seguidos todos los trámites dispuestos por la leyes con precedente audiencia del señor fiscal", comprendiendo tal prohibición la de que se ejecutaran "... ventas, préstamos, empeños, arrendamientos ni otro género de enajenación de tierras de indios, no solo aquellas que por de comunidad se les repartan para el laudable y piadoso destino de su habitación, beneficio y cultivo, sino también de aquellas que han adquirido y adquieran como propias por título de herencia, donación y otras adquisiciones de sus antepasados, entendiéndose dicha prohibición aun entre los mismos indios de los unos a los otros, y con

especialidad a los españoles, mestizos, mulatos y cualquiera otras castas y familias residentes en pueblos de indios, hacenderos, rancheros y cualesquiera otros que tengan fincas rústicas o urbanas en sus poblaciones...”⁵⁰

Resumiendo lo que podría ser un enjuiciamiento crítico respecto de lo acontecido con la propiedad indígena en la etapa colonial, no sin antes referirse a que desde 1535 (por Real Cédula de 31 de mayo de dicho año), los reyes españoles se preocuparon de enmendar los despojos de que los indios fueron víctimas, Mendieta y Núñez escribe: “... En los años subsecuentes fueron numerosas las cédulas reales que se expidieron ordenando el respeto a la propiedad de los indios y mandando hacer repartimientos y restituciones de tierras para que no careciesen de ella; pero el principal defecto de las Leyes de Indias consistía en que raras veces eran debidamente cumplidas; muchas de ellas llegaban a la Nueva España cuando ya se habían adquirido derechos y creado intereses que no era posible destruir de una sola plumada sin peligro de que se causaran mayores daños de los que se trataba de remediar.

“Por estas razones, a pesar de todas las leyes prohibitivas, la propiedad de los indios siguió sufriendo rudos ataques por parte de los españoles. La primera en desaparecer fue la propiedad individual, porque teniendo los indios, como tenían, la libre disposición de ella, les era posible enajenarla a quien mejor les parecía; es verdad que estaban obligados a solicitar la licencia de las autoridades para vender sus tierras, casas y solares, así como sus bienes muebles;

⁵⁰ Ibid. P. 43.

pero los españoles cuidaban de eludir esta dificultad, unas veces ganándose la complicidad de los encargados de extender la autorización y otras pasando ante este requisito. Los indios que poseyeron tierras en propiedad individual, las vendieron, constreñidos por sus necesidades, para hacer frente a la miseria en los malos años, o bien para cubrir deudas contraídas en pésimas condiciones.

“En seguida empezó a ser objeto de la codicia de los colonos españoles la propiedad comunal de los indios. Estos, individualmente considerados, no tenían derecho alguno sobre ella; pero cuando se trataba de tierras de repartimiento se hacían pasar como propias de la familia que las poseía y de ese modo se autorizaban las ventas, y cuando se trataba de tierras ejidales, unas veces la venta se realizaba con el consentimiento de algunos vecinos que se hacían pasar como representantes del pueblo, y otras, bastaba la simple invasión de los terrenos por parte de los hacendados para que con el transcurso de los años pasaran ser de su propiedad.”⁵¹

E). La Propiedad Rural Eclesiástica.

1. Origen y Desarrollo.

Es sabido que, conjuntamente con los conquistadores españoles, vinieron a tierras de lo que había de ser la Nueva España los frailes doctrineros. La Conquista de México tuvo también,

⁵¹ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit. Págs. 75 y 76.

indudablemente, cierto carácter de cruzada religiosa. A consecuencia de la larga guerra de reconquista en España, que culmina en 1492 con la conquista de Granada, en el espíritu del español medio o tipo anida firmemente la idea de ser, en tanto que español, un defensor de la fe cristiano-católica. A fines del siglo XV España se convirtió en la campeona del catolicismo y en aliada inmovible del Pontificado. Como consecuencia de su esfuerzo a favor de los intereses universales del Papado, los reyes españoles obtienen los beneficios que les otorgan las Bulas Alejandrinas, así como el real dominio de los diezmos, esto es, el derecho de disponer del sobrante de aquéllos una vez cubiertos los gastos del culto, así como el patronato de todas las iglesias y fundaciones religiosas que en el nuevo mundo se establecieran. La Iglesia americana nació, pues, subordinada en cierto sentido a la autoridad de los monarcas, aunque con el devenir del tiempo llegó a constituir, pudiera decirse con ligera exageración, un verdadero Estado frente al propio Estado o poder civil.

En cuanto a que Estado e Iglesia se encontraban fuertemente unidos en la época, y en tanto que el sincero sentido religioso de los españoles conquistadores lo hacía posible y necesario, vino el profesional propagador de la fe. Junto con la espada vino la cruz a las tierras que formarían el territorio de la Nueva España. No dudemos de tal sentido religioso, pues como dice Chevalier "... a estos hombres, por último los movía el ideal religioso, que había estado íntimamente ligado con el sentimiento nacional durante los largos siglos de la Reconquista de España del poder del Islam. Por grandes que fueran algunas veces el desacuerdo y las contradicciones entre este ideal de los soldados y su conducta

misma, por grosera y simplista que haya sido su fe, ésta era siempre profunda y vivamente arraigada, sobre todo bajo la forma de esa extraordinaria devoción a la Virgen, tan propiamente ibérica y andaluza antes de ser mexicana, y del culto a ciertos santos, en especial Santiago... en 1519, una de las grandes preocupaciones de los primeros habitantes de Veracruz era obtener del papa una bula que absolviera de todos sus pecados a quienes inurieran en esta conquista por la fe de Cristo... es imposible dudar de la sincera piedad del propio Cortés, cuando ese diplomático tan astuto cometía graves imprudencias por su ardor y su precipitación en derribar los ídolos y convertir a los indios. Ninguno de estos hombres concebía que pudiera tener “Vasallos no cristianos.”⁵²

Los primeros en llegar a la Nueva España fueron los frailes franciscanos en 1524. Les siguieron los dominicos (1528), los agustinos (1533); los jesuitas (1572); los carmelitas (1595), etc.

Casi apenas se había terminado la conquista de México y ya Hernán Cortés se dirigía a Carlos V pidiéndole que para realizar la evangelización de los indígenas se enviasen a la Nueva España frailes y no obispos y prelados, considerando que estos últimos no dejarían la costumbre de disponer de los bienes de la Iglesia para gastarlos en pompas y otras cosas apartadas de la fe. Deberían enviarse, expresaba, sacerdotes de buena conducta y celosos de sus deberes religiosos que a través de su tarea de cristianización pudieran servir como eficaces aliados en la empresa de mantener el dominio español

⁵² La Formación de los Grandes Latifundios en México. México, Problemas Agrícolas e Industriales de México, 1956. P. 28.

sobre los pueblos indígenas recientemente vencidos. Es un hecho histórico incontrovertible que durante las primeras décadas del siglo XVI llegan a la Nueva España grandes misioneros y evangelizadores (Vasco de Quiroga, Pedro de Gante, Zumárraga y Bartolomé de las Casas, ente otros), que soslayando sus explicables excesos en su afán de convertir a los indios, llevaron a cabo una tarea desde muchos ángulos encomiable: estudio de las lenguas, costumbres tradiciones aborígenes, fundación de escuelas, enseñanza de oficios, redacción de catecismos y cartillas bilingües, etc.

Pero ya desde mediados del propio siglo XVI, se inicia la prosperidad y enriquecimiento ostentosos de ordenes religiosas y funcionarios eclesiásticos. El propio obispo Zumárraga se dirige a Carlos V pidiendo se haga una minuciosa selección de los clérigos a quienes se permita venir a Nueva España a fin de impedir la entrada a quienes, en vez de ocuparse las cosas espirituales, lo hacían en enriquecerse y volverse a Castilla. En 1547, Jerónimo López se dirigía al rey indicándole que los clérigos no tenían necesidad de diezmos porque todos estaban ricos o prósperos.

Reproduciendo el sentido de vieja disposición español que distinguía entre permitir la propagación de la fe y el tolerar que la Iglesia obtuviese una excesiva cantidad de bienes inmuebles, en Cédula Real de 1535 se prohibía la venta de tierras a iglesias, monasterios o personas eclesiásticas. Pero, como hace notar Mendieta y Núñez, el propio espíritu religioso de la época impidió que tales prohibiciones tuvieran efecto positivo y efectivo. Los mismos

soberanos, aclara, daban el ejemplo haciendo grandes donativos a templos, conventos y sociedades religiosas.

En la Nueva España, "... a pesar de la prohibición expresa – escribe Mendieta-, el Clero adquirió grandes propiedades, y es curioso ver, partiendo de un estado de absoluta miseria, llegó a tener en sus manos gran parte de la propiedad inmueble; ... los religiosos que vinieron a la Nueva España... trajeron unos hábitos polvosos y raídos y fue necesario que de limosna se les concedieran los primeros solares en que fundaron sus conventos. Este fue el origen de la propiedad eclesiástica en México. Los sacerdotes hicieron edificar, sobre aquellos solares, iglesias y monasterios, valiéndose del trabajo de los indios y con el apoyo de encomenderos y autoridades. En el curso de los años acrecentaron los bienes de la iglesia por donaciones de particulares. Se cita, como la más antigua, la que hizo Cortés en su testamento al ordenar que el Hospital de Nuestra Señora de la Concepción, que había mandado hacer en la Ciudad de México, se terminase a su costa. Numerosas son las fundaciones piadosas y benéficas a la vez, que se hicieron a partir de la Conquista por donaciones de particulares; pero no tanto como las hechas con fines exclusivamente religiosos y que constituyeron la verdadera riqueza eclesiástica, inmueble en inmensa mayoría, pues capitales que no se fincaban eran impuestos sobre bienes raíces..."⁵³

A pesar de las múltiples cédulas reales y demás disposiciones a través de las cuales se prohibía a las comunidades religiosas adquirir tierras, conventos e iglesias fueron acumulando propiedades en la

⁵³ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit. P. 50.

Nueva España del tipo individual, sin límite en su extensión y sin que pudieran considerarse tales bienes verdaderamente como afectos a la finalidad específica de la iglesia de propagación de la fe "... Al principio, la Iglesia no solo adquirió por vía de merced y para construir iglesias y monasterios las tierras destinadas a tal efecto, pero posteriormente los españoles siguiendo su ideología religiosa y violando las leyes, cedieron o vendieron tierras al Clero, las cuales, por el tipo de institución de que se trata, se amortizaron en sus manos, sin moverse, con las consecuentes repercusiones económicas para la Corona Española..."⁵⁴

Sea por la voracidad del clero de la época –que soslayaba la finalidad espiritual fundamental de su propio ser-, sea porque como dice Angel Caso citando a Jovellanos *"el hombre al morir (la riqueza agonizante) trata de, o hacer que su nombre perdure o evitar un castigo en la vida ultraterrena, o procurar ciertos consuelos, ciertos paliativos para su conciencia."* Sea por esto o lo otro, el hecho es que por su participación en herencias y legados o por su intervención en operaciones de préstamo con garantía hipotecaria o por las donaciones verificadas al efecto (libremente hechas o más menos arrancadas por la presión moral de frailes y clérigos) la propiedad eclesiástica de tipo inmobiliario y, específicamente rural, alcanzó una importancia singular, medida en su alcance frecuentemente por los autores que se han ocupado del tema en forma partidista, unilateral, en ocasiones exagerando su cuantía por unos y, en otras, por distintos autores colocados en opuestas posiciones, reduciendo al mínimo la trascendencia cuantitativa que tal propiedad tuviera en su

⁵⁴ CHAVEZ PADRON, Martha. Op. Cit. P. 131.

tiempo. Por nuestra parte, pensamos que un juicio aceptable y objetivo al respecto es el externado por Mendieta y Núñez, quien al efecto indicaba: "... No sabemos cual sería el valor de la propiedad eclesiástica en México durante la época colonial; los únicos datos que tenemos son las apreciaciones hechas por Humboldt, quien consideró que la propiedad eclesiástica en Puebla constituía las cuatro quintas partes de la propiedad territorial, de donde erróneamente, según ha demostrado don Carlos Pereyra, pretenden arios autores hacer extensiva esta consideración a toda la Nueva España; y el cálculo hecho por el Obispo de Michoacán, Abad y Queipo, según él, ascendían a cuarenta y cuatro millones quinientos mil pesos, en 1804. El primer cálculo se refiere solamente a Puebla y el segundo abarca una parte de los bienes eclesiásticos; pero ambos demuestran que en la época colonial eran éstos muy grandes."⁵⁵

2. La Corona y la Propiedad Eclesiástica en la Nueva España.

Se hizo ya referencia anterior a que en la Nueva España, como en el pasado aconteciera en la propia Castilla⁵⁶, llegó el momento en que el Estado hubo de intervenir a efecto de frenar el desmesurado crecimiento de la propiedad rural eclesiástica. De la política seguida por la Corona en relación con el aludido fenómeno de acrecentamiento y concentración de la propiedad raíz por la Iglesia, se ocupará el presente apartado.

⁵⁵ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit. P. 52.

⁵⁶ Nos referimos aquí a la Ley de 1130 dictada por Alfonso VII y las Cortes de Nájera, mediante la cual se prohibía al clero adquirir bienes inmuebles, verbigracia.

Efectivamente, el espíritu de la época propició que comunidades religiosas, conventos e iglesias fuesen progresivamente convirtiéndose en grandes propietarios territoriales en la Nueva España a través de una serie de actos de índole varios. Entre las principales fuentes de la riqueza eclesiástica, deben mencionarse la limosna; los diezmos, las primicias y las oblaciones; las obvenciones parroquiales o pago por administración de sacramentos; las donaciones, legales y participaciones en herencias y, por último, los préstamos sobre tierras.

La prohibición a la Iglesia de adquirir bienes inmuebles rústicos se reprodujo en la Nueva España por Cédula de 27 de octubre de 1535, que expresaba: “Repártanse las tierras sin exceso entre descubridores y pobladores antiguos y sus descendientes que hayan de permanecer en la tierra, sean preferidos los más calificados y no las puedan vender a iglesias ni monasterios, ni otra persona eclesiástica, pena de que las hayan perdido y pierdan y puedan repartirse a otros.”⁵⁷

La Ley XXXII, Título I, Libro VI de la Recopilación de Leyes de Indias prevenía, por su parte: “... Si algunos indios ricos o en alguna forma hacendados están enfermos, sucede que los curas y doctrineros, clérigos y religiosos procuran y ordenan que se les dejen a la iglesia toda o la mayor parte de sus haciendas, aunque tengan herederos forzosos, exceso muy perjudicial y contra derecho. Mandamos a los Virreyes, Presidentes y Audiencias que provean y

⁵⁷ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit. P. 49.

den las órdenes convenientes, para que los indios no reciban agravios y tengan entera libertad en sus disposiciones.”

Empero, como ya se dijo, la propiedad eclesiástica en la Nueva España hizo crecer por distintos medios su inicial incipiente en bienes raíces.

Ahora bien, de conformidad con el derecho canónico, los bienes de la iglesia no podían enajenarse, es decir, constituían lo que se denominó bienes de manos muertas. Por otra parte, durante más de dos siglos la propiedad eclesiástica no cubrió impuestos, por lo que a virtud de tal exención, el incremento de los bienes raíces eclesiásticos se traducía correlativamente en disminución de los ingresos de la hacienda pública, lo que dejaba de percibirse en términos de contribución pública.

Tal estado de cosas trajo consigo, invariablemente, un perceptible desequilibrio económico y frecuentes fricciones entre el clero y el poder civil, orillando a la corona española a tomar cartas en el asunto. Resultante de la preocupación de la corona por la improductividad fiscal de una considerable porción de tierras de manos muertas, fue el concordato celebrado en la Santa Sede en el año de 1737, por medio del cual los bienes eclesiásticos perdieron las exenciones de que habían venido gozando y, al igual que las propiedades civiles, quedaron sujetos al pago de impuestos.

Carlos III, elevado al trono en 1759, inició una enérgica política de afirmación del poder real (regalismo) frente a la entonces

prepotente Iglesia en España y en las colonias americanas. Sus más enérgicos opositores, defendiendo sus propios privilegios y los de la Iglesia misma, fueron los jesuitas. En 1763, Carlos III prohibió que la Iglesia siguiera adquiriendo bienes. Ante la oposición de los jesuitas por éste y por otros motivos, el monarca español ordenó su expulsión de España y de todos sus dominios (1767) y mandó, en Cédula de 26 de marzo de 1769 confiscar y enajenar los bienes rústicos que a tales religiosos pertenecían, bienes que recibieron el nombre de temporalidades. En la Nueva España, nos indica Mendieta y Núñez, se creó una Depositaria General para el resguardo y manejo de los bienes confiscados y posteriormente fueron creadas juntas provinciales y municipales que procedieron a su enajenación. En tanto que no fue posible vender todos los bienes, se determinó que los restantes se diesen a censo perpetuo o en arrendamiento.

De acuerdo con información del licenciado Cossío, la propiedad rústica de los jesuitas en esa época se componía de 126 haciendas y ranchos en la Nueva España (datos citados en la obra de Mendieta).

Con objeto de restringir la amortización, el 27 de agosto de 1795 se expidió una Cédula Real que imponía una alcabala del 15% sobre el valor de los bienes raíces que adquiriese la mano muerta, como derecho por la traslación de dominio.

La lucha de la corona contra antiguas amortizaciones eclesiásticas propiciadas en buena parte por poderosas necesidades económicas, se tradujo en actos tales como la enajenación de bienes raíces pertenecientes a diversas fundaciones y establecimientos

religiosos que, en 1805, derivaron en la “enajenación de bienes eclesiásticos hasta la cantidad que produjera anualmente una renta de doscientos mil ducados de oro de cámara en calidad de préstamo debidamente garantizado”, expresa Mendieta y Núñez.

T E R C E R A P A R T E

LA ESTRUCTURA RURAL NOVOHISPANA COMO FACTOR
DEL MOVIMIENTO INDEPENDIENTE

I). Concentración de la Propiedad Agraria. Su Influencia en Relación con el Movimiento Independiente.

A). Latifundismo eclesiástico.

Estimamos que, previamente a la determinación específica de que fuera de la concentración de la propiedad y tenencia de la tierra en beneficio del clero o de peninsulares y criollos, es menester establecer lo que ha de entenderse como latifundio.

El vocablo latifundio no se refiere directa y únicamente a una superficie o extensión determinada de tierra sino que, independientemente de este sentido particular, trae aparejado el de inaprovechamiento de tal extensión o superficie territorial. En otras palabras, es el latifundio una extensión determinada de tierra susceptible de aprovecharse agrícolamente que pertenece o beneficia a una persona, individual o colectiva.

Un autor, estudioso del sistema de propiedad de la tierra durante la época colonial, ha escrito que la propiedad territorial se distribuía entre clero y españoles.

Ahora bien, está fuera de nuestro propósito el tratar de cuantificar la importancia de la propiedad rural eclesiástica en la etapa novohispana. Estímase de mayor interés el referirnos al origen de la propiedad eclesiástica y al papel negativo que desempeñó.

Sabido es que en las primeras décadas después de consumada la conquista, los frailes y religiosos en general que vinieron a la Nueva España hicieron de la defensa del indio todo un apostolado, de manera tal que los aborígenes vieron y encontraron en ellos sus naturales protectores. Este hecho y la religiosidad de los peninsulares explican originalmente el nacimiento y desarrollo de la propiedad eclesiástica. En efecto, de la protección de los débiles indígenas ha de partir la gratitud de éstos que se traduce en obsequio de bienes muebles e inmuebles, de legados o donaciones de las propias tierras de que podían disponer los conquistadores. La indiscutible religiosidad de los conquistadores ha de traslucirse, así mismo, en la donación en favor de la Iglesia no solamente de capitales, sino de tierras, actos todos ellos de desprendimiento a través de los cuales el peninsular o criollo trata de alcanzar la tranquilidad interior o asegurar la bienaventuranza ultraterrena. Inútiles han de ser las prevenciones y disposiciones que se dicten desde la metrópoli tratando de impedir el desarrollo de la propiedad en manos muertas. El espíritu mismo de la época hacía inevitable el que las distintas órdenes religiosas y los seglares adquiriesen destacado papel en el marco de la distribución de la riqueza territorial en la Nueva España. Por otra parte, independientemente de la influencia espiritual que órdenes y clérigos han de alcanzar respecto de conquistados y conquistadores, la propia organización ha

de permitirles multiplicar sus bienes. Tómese, verbigracia, a los jesuitas. Desde fines del siglo XVI tales religiosos establecieron colegios a través de los cuales ejercían una influencia considerable entre los ricos españoles y los criollos cuyos hijos se educaban en sus centros de enseñanza. No ha de pasar mucho tiempo de su llegada a la Nueva España (1572) en la que casi la totalidad de los testamentos haya una asignación especial para la compañía. La propia disciplina interior de la orden le permite consolidar una fuerte organización económica que la coloca muy por encima de encomenderos o hacendados en particular.

Si la Corona concedió al primer virrey el derecho de distribuir tierras en su nombre, también le impuso la obligación o más bien prohibición de enajenar a favor de iglesias, monasterios o personas eclesiásticas. A partir de 1542, las mercedes de caballerías o de estancias otorgadas por los virreyes comúnmente incluían tal cláusula prohibitiva.

Empero, el gobierno virreinal no siempre cumplimentó en el aspecto que nos ocupa las instrucciones de la Corona, llegando inclusive a hacer especial merced en favor de ciertos conventos, monasterios o colegios carentes de recursos. Así, en 1550 hace merced en favor del Colegio de la Santa Cruz de Tlatelolco y en 1560, cítense como algunos ejemplos, otorga merced en favor del monasterio de santo Domingo de Nexapa. Sin embargo, puede decirse que hacia esa época no era especialmente cuantiosa la riqueza de las órdenes.

Los clérigos seculares hacia la época de referencia vigilaban muy de cerca la naciente prosperidad de los frailes, prosperidad que censuraban, entre otras cosas, porque las tierras de los religiosos no estaban sujetas al impuesto. Con este espíritu, en 1560 obtienen la expedición de una cédula dirigida a los provinciales de Santo Domingo y San Agustín en que se les comunica que no deberían aceptar bienes temporales como ya lo empezaban a hacer. Las mercedes de tierras destinadas a ayudar a algún monasterio particularmente carente de recursos, se hacía en favor de las comunidades indígenas, especificándose que los ingresos que entre ellas ejercían su ministerio. En 1562, una nueva Cédula Real obligada inclusive a las órdenes a deshacerse de todos los bienes, tierras o explotaciones que poseyeran en los pueblos de indios, pero establecía igualmente que podrían recibir donaciones o legados en el distrito de las villas de españoles, si provenían de éstos. Tal circunstancia abrió de par en par la puerta al enriquecimiento de las ordenes, por lo menos de dominicos y agustinos.

Refiriéndose al nacimiento y desarrollo de la propiedad rural eclesiástica en la Nueva España, Chevalier escribe: "... Interrumpidas, o casi interrumpidas, en tiempo de Martín Enríquez (1568-1580), las mercedes de tierras en favor de conventos vuelven a surgir y se hacen más numerosas que nunca durante el gobierno de algunos de sus débiles sucesores. La tolerancia resultó patente a partir de Velasco el Mozo, que otorgó o reconoció tierras a varios monasterios de Santo Domingo y de San Agustín, el convento de Santa Catarina de Siena de Antequera (Oaxaca), a ciertos colegios de la Compañía de Jesús, etc., de manera directa unas veces, y otras a

través de intermediarios. Sobre todo, hacia esa época es cuando los jesuitas comenzaron a adquirir vastísimas propiedades: y ya había tendencias a reconocer oficialmente su existencia, puesto que una decisión de la Audiencia en 1581, confirmada en 1597, las eximía del pago del diezmo, aún cuando se tratara de tierras colocadas en arrendamiento. En 1580, y luego en 1597, nuevas órdenes de la Audiencia prohibían únicamente vender tierras a las órdenes religiosas, pero autorizaban toda clase de donaciones pías. De ese modo, antes de finalizar el siglo XVI, la propiedad territorial de las órdenes religiosas se hallaban prácticamente admitida, de buena o de mala gana, por las autoridades de la Nueva España. En cuanto al Clero secular, que con tanto vigor denunciaba las propiedades de los regulares, supo adquirir también intereses en el mismo terreno, aunque bajo otra forma. En efecto, si las iglesias y capillas poseían generalmente pocas tierras, en cambio disfrutaban de censos ricos y numerosos impuestos, de manera particular, sobre las haciendas rurales; ninguna medida legal se oponía a la multiplicación de esa especie de hipotecas territoriales, cuyas rentas se contaban entre las más estables y seguras de todas. Por lo demás, los clérigos seculares percibían el diezmo sobre todas las heredades de españoles, menos los 2/9 que se reservaban a la Corona española en virtud de su patronato...”⁵⁸

Por otra parte, a título particular, los clérigos, curas y dignatarios eclesiásticos poseían a menudo terrenos en los lugares en que ejercían sus funciones. En este aspecto, al parecer, no tuvieron aplicación ni las originales disposiciones de la Corona

⁵⁸ CHEVALLIER, Francois. La Formación de los Grandes Latifundios en México. México,

(prohibiendo la adquisición territorial), ni los límites impuestos por el Concilio de Trento. El Concilio Mexicano de 1585, explica Chavalier, no consagró sino un breve párrafo a la explotación territorial, tolerándola de hecho.

Aun cuando todavía en 1609 y 1619 el rey español hacía recordar las viejas disposiciones, las antiguas cédulas prohibiendo la adquisición de nuevos bienes raíces, la posesión eclesiástica se hallaba tan extendida que era ya punto menos que imposible impedir con base en tales disposiciones y cédulas que el clero tuviese en materia de propiedad rural inmobiliaria el destacado papel o lugar que había logrado.

Pero, además del indiscutible incremento de la propiedad eclesiástica merced a donativos, legados, imposición de capitales, etc., otro hecho contribuyó durante el siglo XVII a fortalecer la posición de la Iglesia como propietaria o poseedora de inmuebles en el medio rural. Necesitando dinero la corona, ordenó a su virrey que procediera al cobro de las “composiciones de tierras” a través de las cuales los poseedores podrían regularizar las fallas de sus títulos posesorios. Disponiendo la Iglesia de capitales líquidos, de los que la corona tenía necesidad, pudo fácilmente entrar en composición con el fisco. Así, hacia 1643, compusieron algunos monasterios agustinos, ciertas provincias dominicas, conventos de clarisas y por último los colegios de la Compañía de Jesús. De esta manera se perfeccionó legalmente la ya entonces significativa propiedad de la Iglesia.

Los dominicos, desde época muy temprana, comenzaron a adquirir tierras mediante compras y fundamentalmente merced a donativos, constituyendo una serie de propiedades si bien por lo común no se ocupaban personalmente de sus posesiones, prefiriendo darlas en arrendamiento.

Por cuanto hace a los frailes agustinos, fueron sus numerosas haciendas rurales (aquellos misioneros hacendados) el medio indispensable para sostener sus iglesias y misiones. Como los jesuitas, distinguieronse los agustinos como agricultores, perteneciendo sus numerosas posesiones en ocasiones a un monasterio y, en otras, a la provincia de la orden, encontrándose las mismas a través de todo el territorio novohispano, en los alrededores de México, Puebla, Oaxaca y sobre todo de Michoacán. Una sola de sus haciendas, la de San Nicolás, junto a Yuriria a comienzos del siglo XVII, llegó a contar según Chavalier con 400 bueyes de labor y 150 mulas para el transporte y venta de las cosechas, produciendo hasta diez mil fanegas de trigo y teniendo hacia 120 trabajadores indígenas.

Los jesuitas fueron, sin lugar a dudas, los más grandes agricultores, siendo sus colegios dueños de las propiedades mejor administradas y más florecientes durante la Colonia. Refiriéndose a un aspecto de sus vastísimas propiedades, Chevalier indica que hacia 1576 el Colegio de México compró 5 estancias cerca de Tecama, con 18,200 cabezas de ganado menor y 8 esclavos negros por la suma de diecisiete mil pesos, operación que se hizo en nombre de un particular el cual hizo posteriormente donación de los bienes

adquiridos al Colegio. "... Las tierras recibieron el nombre de Santa Lucía –explica el autor-, cuya fiesta se celebraba en el momento de la compra; se hicieron muy pronto tan importantes, que el rebaño llegó a sumar 50,000 cabezas, y hasta 60,000 en 1602...En efecto, mientras tanto, el colegio no había dejado de adquirir tierras para hacer pastar en ellas sus ovejas o para fundar otras explotaciones agrícolas y ganaderas. Se trataba unas veces de superficies más o menos abandonadas y sin explotación alguna, y otras veces de haciendas ya construidas que los jesuitas incorporaban a sus posesiones; a partir de 1582, sobre todo, recibieron multitud e estancias o de caballerías de tierra, o bien, en 1596, un ható con más de 12,000 cabezas de ganado menor; adquirieron tierras en Acayucan, en Atlica, en Tolcayuca, en Tezontepec, en Acolman, etc., y en general en todos los pueblos situados en las 12 leguas de llano que separan a Santa Lucía de las minas de Pachuca. Las compras –o donaciones a veces– prosiguieron a lo largo del siglo XVII, de tal modo que dicho colegio poseía hacia 1670 la mayor parte de la vasta llanura que se extiende desde el real de minas hasta el lago de Texcoco.."59

La administración de las haciendas implicaba una serie de problemas para aquellos carentes de cualidades para ese tipo de negocio o que, simplemente, no gustaban de ese género de actividades. Así, por ejemplo, las comunidades de monjas tuvieron que acudir al principio a mayordomos o administradores que no siempre se distinguieron por su celo en el trabajo o cuidado de los intereses ajenos a su cargo o por su honestidad. Con vista en los resultados negativos de la explotación por terceros de su haciendas,

⁵⁹ CHEVALIER, Francois. Op. Cit. P. 191.

frecuentemente las religiones preferían tener censos o rentas fijas impuestas sobre bienes raíces de terceras personas cuando éstos, como en el caso de las haciendas de los jesuitas, parecían encontrarse eficientemente administradas. Todas las catedrales, iglesias y cofradías y ciertos conventos, terminaron por preferir los censos al trabajo o explotación directa de la tierra.

Con notable incidencia aconteció que por carecer de dinero o por otras razones, propietarios de haciendas piadosamente gravaron los ingresos de sus propiedades en favor de una iglesia o de un convento. "... Estos censos representaban, por regla general, el interés a 5% de un capital no invertido y no exigible, que dependía del beneficiario... Bajo esa forma eran dotadas muchas religiosas cuando ingresaban en alguna comunidad: una dote de 3 mil o 4 mil, por ejemplo, solía representar una renta anual de 150 pesos a 200 pesos que se cobraban sobre los ingresos de la propiedad rural o del inmueble del cual el convento venía hacer, en cierta forma, como el accionista... ciertas comunidades encontraron tan cómodo este género de rentas, que dieron a censo una porción de sus bienes raíces; la operación se presentaba como una especie de venta cuyo monto, en todo o en parte, era reimpuesto a censo sobre la tierra. Libre de cuidados de administración, el que daba a censo cobraba de ahí en adelante, cada uno, el 5% del valor de las propiedades cedidas. Sin embargo, el que tomaba censo, podía liberarse y adquirir el "dominio directo" de los bienes reembolsando el capital; por lo menos si se trataba de un censo "redimible"... las órdenes religiosas no eran las únicas que poseían esas especies de hipotecas territoriales; es muy probable, incluso, que los censos más

numerosos se encontraran en manos del Clero secular. La razón era, que entre los moribundos que disponían de algún capitalito, muy pocos eran los que olvidaban en su testamento una fundación de misas por el eterno descanso de su alma. Ahora bien, para tal objeto no había nada mejor que un censo, mediante el cual su causa estaría defendiéndose perpetuamente ante el Todopoderoso. El hecho es que existían centenares y millones de censos o “capellanías” impuestos sobre haciendas o propiedades rurales, o bien sobre casas, talleres y tiendas...”⁶⁰

En la forma que ha sido señalado con anterioridad, órdenes, clérigos y demás religiosos fueron concentrando en su provecho una buena porción de la riqueza vinculada en una u otra forma al agro novohispano. Ello a pesar de las disposiciones de prohibición de la corona que de tiempo en tiempo se hacían recordar. Como en el caso de las múltiples cédulas reales destinadas a proteger a los indígenas en su persona y en sus bienes, los preceptos de la metrópoli tendientes a impedir la alarmante adquisición de la propiedad rural territorial por las instituciones y personas eclesiásticas fue letra muerta, normas jurídicas que contrastaron con la realidad imperante en Nueva España, por lo menos, básicamente, hasta la expulsión de los jesuitas y la confiscación de sus bienes decretada en 1767 por Carlos III.

Aludiendo al fenómeno de concentración de la propiedad de que nos hemos ocupado, Manzanilla Schaffer describe y expone: “... Paralelamente al acaparamiento de la riqueza por españoles y

⁶⁰ Ibid. Págs. 201 a 204.

criollos el Clero fue, por diferentes medios, concentrando una inmensa fortuna rústica y urbana, a la par que acumulando capitales que le redituaban jugosos intereses. No era nuevo este procedimiento para quienes conocían los procederes de las órdenes y eclesiásticos. Antes de la conquista Alfonso VII, en las Cortes de Nájera, en 1130, hizo prohibir la enajenación de realengos a monasterios e iglesias. Esta misma tendencia pasó a la Nueva España... A pesar de tales prohibiciones, el Clero y las organizaciones eclesiásticas, concentraron la riqueza. La buena administración de las haciendas y la mano de obra esclava, produjeron pingues utilidades. Como dato curioso, válganos citar las instrucciones que se deben a los hermanos jesuitas para administrar las haciendas. Se les recomienda llevar un libro aparte (¿sistema veneciano de la doble contabilidad?) para que asienten los nombres de los sirvientes de la hacienda y se sugiere que les paguen por mes cumplido porque esto sirve “para tener los sujetos a servir bien y por el contrario si se les adelanta mucho, se ven obligados los administradores a tolerarles mucho, porque desquiten lo que deben, sin poderles despedir cuando lo merecen.” Enseguida, en la recomendación 123 les dicen: “Por tanto, procuren los administradores en cuanto fuere posible, arreglarse a esta máxima; porque no hay regla sin excepción, si les suplieren algo adelantado no los carguen mucho y todo cuanto les fueren pagando lo irán escribiendo con claridad en el libro para cuando les ajustaren su cuenta.” Tal vez no sería aventurado pensar que aquí tuvieron su origen las famosas

tiendas de raya, cuyo antecedente inmediato, lo vemos en los famosos libros de raya..."⁶¹

Se expresó en otra parte de este estudio que la concentración de la riqueza en manos del clero y las propias exenciones de que gozaron por mucho tiempo en materia del pago de impuestos derivaron a que los reyes españoles (Carlos III fundamentalmente) adoptasen una política en defensa del fisco real. El primer paso trascendente de tal actitud nueva de la corona, lo fue el concordato celebrado con el Papa, a través del cual se posibilitaba la fijación de impuestos a las propiedades eclesiásticas. La rebeldía, la inconformidad casi insurreccional a tal política por parte de los discípulos de Ignacio de Loyola se tradujo (como respuesta estatal paralela) en la expulsión de tales religiosos de España y de sus colonias y en la posterior confiscación y enajenación parcial de sus cuantiosos bienes.

No solamente para el fisco y la propia corona representó la concentración de la propiedad raíz por el clero un problema de singular importancia. Necesariamente, la propiedad raíz del clero hubo de fincarse, edificarse sobre las ruinas de la propiedad indígena individual y comunal. No solamente el acrecentamiento de la propiedad eclesiástica descansó en el sentimiento pietista de peninsulares, criollos y otros. Fue el resultante de un continuado esfuerzo de despojar o desposeer a los aborígenes de aquellos que en una u otra forma anteriormente poseyeran, actividad de extinción de la propiedad indígena que ha de caracterizar la etapa colonial y que

⁶¹ La Tenencia de la Tierra en la Nueva España. Colima, Universidad de Colima, 1966.

explica, justifica, la activa participación del elemento de ascendencia indígena e incluso del mestizo en el movimiento independentista iniciado en 1810.

B). Latifundismo de particulares españoles.

Se aludió en otro lugar a la decadencia de las formas de propiedad y de tenencia de la tierra prehispánica en favor de los conquistadores, colonizadores y sus descendientes. El desarrollo extraordinario de la propiedad eclesiástica descansó, como ha sido múltiplemente expresado, en el correlativo decrecimiento de la propiedad indígena individual y comunal.

No fue únicamente la inicial desposesión de las tierras de su propiedad o al servicio de sus instituciones, en perjuicio de los aborígenes vencidos y en beneficio de los conquistadores, lo que puede explicar la estructura agraria colonial. Conjuntamente con el nacimiento y desarrollo de la propiedad rural eclesiástica ha de presenciarse la formación e incesante incremento de la propiedad privada de españoles y criollos, verificados con base en la correlativa disminución de la propiedad indígena.

Los diferentes medios de adquisición de la propiedad rural por los españoles, a los que ya nos referimos en el curso de este estudio (repartimientos, encomienda, etc.), y el propio estado de inferioridad social de los indígenas hicieron posible que hacia principios del siglo XIX, en los albores del movimiento de insurgencia que Hidalgo

encabezara, limitada la propiedad o aprovechamiento de la tierra por los indígenas al mínimo –casi literalmente circunscritos a sus reducciones- contemplasen, en la acera de enfrente, una poderosa propiedad privada rural de españoles y criollos a la par que la ya descrita deslumbrante riqueza de un ávido clero, circunstancias que contribuyen a darle un especial matiz a la lucha armada e ideológica iniciada en Dolores, carácter o matiz que ha de reconocer no solamente el genial Morelos, sino que no pasa desapercibido a las buenas luces de los gobernantes españoles que, tardíamente desde luego, pretenden extinguir o reducir a su mínima expresión el movimiento de descontento popular del campesinado indígena, ordenando la repartición de tierras entre sus elementos integrantes y el desarrollo de la pequeña propiedad.

Considerando que en estrecha relación con el aspecto del tema tratado, se encuentra lo que sobre el particular ha escrito magistralmente el estudioso del Derecho agrario Mendieta y Núñez: “... El problema agrario como una de las causas de la guerra de Independencia.- A principios era ya 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 de 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 esta afirmación las medidas que el propio Gobierno tomó para contenerla.

“No pretendemos que la cuestión agraria haya sido la causa única de la guerra de Independencia; pero sí estimamos que figura entre uno de sus principales motivos. En efecto apenas iniciados los desórdenes en las Colonias, el Gobierno español se preocupó grandemente por detenerlos, y, al efecto, 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 de 26 de mayo de 1810, además de librar a los indios del pago del tributo y 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, 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 tercero y con obligación los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo.”

“Este decreto que la Regencia de España expidió en mayo de 1810, según se ha dicho, fue publicado en México hasta el 5 de octubre del propio año, cuando la guerra había estallado y empezaba a tomar incremento; 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 de éstos cuando, para tales fines, se mandaba que se hiciera repartos entre los pueblos que las necesitaran..”⁶²

Como certeramente hace notar Mendieta y Núñez, las medidas de la Corona española fracasaron porque nadie tenía confianza en tales disposiciones: es así que el movimiento independentista, en lo concerniente a su inmediata justificación, tiene en gran medida su razón de ser, su desarrollo al multicitado fenómeno de concentración de la propiedad rural por españoles, criollos y el clero novohispanos.

II). Ubicación de Hidalgo y Morelos como promotores de la legislación agraria.

A). El movimiento insurgente ante el problema agrario.

El agrarismo en la historia de México resume las ideas y los movimientos que expresan, con gran significación, la lucha por la conservación, reconquista o el reparto de la tierra en beneficio de las masas campesinas o indígenas durante el comienzo del siglo XIX. Y será precisamente a partir de la lucha insurgente cuando se inicie, un tanto incipientemente, la reflexión sobre el retorno a lo agrícola, y particularmente la devolución de las tierras al trabajador agrícola indígena.

A la par que el inconformismo criollo por causa de su apartamiento del poder, siempre celosamente guardado y empleado

A la par que el inconformismo criollo por causa de su apartamiento del poder, siempre celosamente guardado y empleado por los peninsulares, se sumará la causa popular de los estallidos agrarios. El movimiento independiente tuvo así un carácter predominantemente político, dejando casi intacta la estructura económica de la etapa colonial, estructura contra la cual se habría de pugnar por varias y sangrientas décadas.

El movimiento independentista desarrollado entre 1810 y 1821 es, en el contexto de la historia mexicana, el segundo proceso intensamente dinámico después de la Conquista. A principios del siglo XIX el virreinato de la Nueva España presentaba una extensión considerable de poco más de cuatro millones de kilómetros cuadrados en su totalidad. No sólo por su extensión, sino también por el especial interés que guardaba la metrópoli por el virreinato de referencia, se erigía éste como la dependencia más importante de España en América.

Así, la propiedad de la tierra estaba en manos de unos cuantos. Los impuestos y diversas limitaciones resultaban sumamente gravosas. La industria no era muy próspera, en tanto que el comercio se hallaba limitado por los intereses monopolistas de Cádiz y Sevilla.

Al lanzarse a la lucha independiente, el cura de Dolores, Guanajuato, don Miguel Hidalgo y Costilla, no poseía una estructura jurídica precisa de cambio en mente, sino que éste fue alimentándose con el paso del tiempo en la evolución legislativa de los mexicanos. Empero, no puede negarse la presencia evidente de

ciertos programas elevados a la calidad de decretos dictados por el célebre ex director de la Universidad Nicolaita de Valladolid.

En este sentido, destaca el decreto que ordenó la devolución de las tierras a los pueblos indígenas de 1810, dictado en el cuartel general de Guadalajara, que en su contenido especificaba: "... Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las 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..."⁶³

Es clara entonces, al menos, la idea particular de una renovación en materia agraria, procurando el retorno de la riqueza agrícola a manos de los originales dueños de la misma, quienes se habían visto privados, de una u otra forma, del recurso económico más relevante: la tierra. Empero, dicho decreto no prosperó globalmente, esto es, a nivel de la totalidad territorial de la entonces imprecisa Nueva España. Los propios límites fronterizos del virreinato novohispano se encontraban dudosamente designados tanto hacia el norte como hacia el sur. A ello ha de recordarse la todavía incipiente evolución de la lucha insurgentes, más preocupada (en 1810) de consolidar la conciencia de la lucha en las castas e indígenas, como en extender lo mayormente posible el

⁶³ Varios. Historia Documental de México, tomo II. México, UNAM, 1984. P. 48.

movimiento, que formalizar bajo el cariz de un instrumento jurídico constitucional los ideales precisos del movimiento.

Puede ser citado también, dentro del contexto del presente apartado, el decreto contra la esclavitud, gabelas y papel sellado de 6 de diciembre de 1810, un día posterior al anteriormente citado, expedido por Hidalgo todavía durante su estancia en Guadalajara. Su importancia y conexión con el tema aquí analizado radia, en nuestra opinión, en el sentido ominoso de las múltiples gabelas impuestas en la casi totalidad de la vida productiva mesoamericana. A ello no escapaban las tierras, en particular las arrendadas. Así, declara a la letra el decreto que: "... "2. Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exija..."⁶⁴

A las ideas libertarias de Hidalgo se unirán las de José María Morelos, cura de Carácuaro, Michoacán. Sin duda alguna, sus ideas fundamentales en torno a su posición insurgente se contienen en los conocidos puntos de sus "Sentimientos de la Nación", expuestos ante el Congreso de Chilpancingo, concepciones profundamente influidas por la constante y seguramente muchas veces nocturna lectura a luz de vela de los clásicos del siglo de las luces.

Habiendo previamente expuesto, esta vez muy claramente ya, la idea de independencia total de España, Morelos pasa a exponer su ideología aprendida durante los intensos años de estudio con su preceptor Hidalgo:

⁶⁴ Op. Cit. P. 49.

“... 17. Que a cada uno se le guarden las propiedades y respetos en su casa, como en su asilo sagrado señalando penas a los infractores.

“... 22. Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que más agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias, u otra carga igual ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros...”⁶⁵

Este documento, expedido el 14 de septiembre de 1813, marca ya la fuente de la cual habría de abreviar la primera Constitución del futuro México: la de Apatzingán. Es clara la relación del concepto de la propiedad contenida en los Sentimientos de Morelos con el texto particular de la Declaración de los Deberes y Derechos del Ciudadano durante la revolución francesa, inclusive en los términos de “inviolable” y “sagrada.”

Consecuente con la ideología expuesta en los Sentimientos, habría de ser la Constitución de 1814, considerada en el marco de la historiografía jurídica mexicana como el primer documento de su carácter en nuestro país. Representó esta el esfuerzo de los jefes insurgentes (particularmente Morelos bajo los auspicios doctrinales de Ignacio López Rayón) pues dota al país de un código político que sentara las bases sobre las cuales se erigiría la nueva nación. En este documento destaca la influencia de las Constituciones de Bayona de 1808, de la de Cádiz de 1812 y de la legislación francesa y norteamericana, brillando en ella el afán de autonomía y la voluntad

⁶⁵ Ibid. P. 112.

de crear un conjunto de normas jurídicas que sustenten la existencia de un Estado mexicano.

El llamado “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, toma en cuenta los siguientes puntos en conexión franca con el tema de la presente exposición; particularmente dentro del capítulo V de su texto intitulado “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos”:

“Art. 24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad...

“Art. 25. Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado. Estos no son títulos comunicables ni hereditarios...

“Art. 32. La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable: sólo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación o la reclamación de la misma se haga necesario este acto...

“Art. 34. Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la ley.

“Art. 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación.

“Art. 36. Las contribuciones públicas no son extorsiones de la sociedad, sino donaciones ante los funcionarios de la autoridad pública...”¹

Del texto arriba citado destacan preferentemente los artículos 34 a 36, concernientes al derecho de adquirir en propiedad bienes muebles o inmuebles, siempre en torno al derecho consignado en la Constitución. Con una mera lectura comparativa de los Sentimientos de Morelos con la Constitución de Apatzingán se constatará la influencia del pensamiento del primero en el segundo. Cabe resaltar que, si bien se vislumbra tenuemente el carácter inviolable de la propiedad (particularmente la privada), aún resulta tibia esta disposición suprema en lo concerniente a la propiedad comunal.

Ahora bien, donde Morelos, en opinión de Lemus García, muestra con mayor transparencia su tesis agraria, es en su “Proyecto para Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos, adictos al Gobierno”, expedido en Tlacosautlán, Jalisco, el 2 de noviembre de 1813, posibilitando su punto séptimo a las comunidades indígenas la obtención de terrenos propios para ser laborados: “Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo o industria, y no a que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de

¹ TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México (1808-1964) México, Porrúa, 1964 pgs. 54 y 55

gentes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público.”²

El autor citado, resume la legislación de corte agrario expedida durante el movimiento insurgente tanto por los realistas como por los revolucionarios, de acuerdo con el siguiente cuadro:

“En el campo insurgente nos encontramos las siguientes disposiciones y proyectos:

“1. Mandamiento de don José María Morelos expedido en el Cuartel General del Aguacatillo el 17 de noviembre de 1810, ordenando que no haya Cajas de Comunidad y que los indios perciben las rentas de sus tierras como suyas propias, aboliendo, además la esclavitud.

“2. El 5 de diciembre de 1810 en la Ciudad de Guadalajara, jalisco, Don Miguel Hidalgo y Costilla dictó una orden dirigida a los jueces y justicia prohibiendo el arrendamiento de tierras de la comunidad, ordenando que su goce sea únicamente de los naturales y exigiendo la recaudación de las rentas vencidas para entregarlas a los indígenas.

“3. Orden del Cura Hidalgo del 6 de diciembre de 1810 que abolía la esclavitud.

² LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. México. Limsa, 1975. pgs. 153 y 154.

“4. Decreto de don José María Morelos, despachado en Techan el 18 de abril de 1811, reiterando que las tierras de comunidad debían entregarse a los naturales para su goce directo; prohibiendo el arrendamiento y nombrando una comisión para recoger las rentas vencidas, relativas a las tierras de comunidad, para ser entregadas a los naturales.

“5. El histórico plan de Tlacosautitlán, Jalisco...intitulado “Proyecto para confiscación de Intereses de Europeos y americanos, adictos al Gobierno.”

“El gobierno realista..., dictó varias disposiciones con el propósito apuntado;...:

“1. Real Decreto de 26 de mayo de 1810, publicado en la Nueva España el 5 de octubre del propio año (por tanto, iniciado ya el movimiento insurgente), por el que se ordena se repartan tierras y aguas a los pueblos indígenas, conforme a las leyes vigentes y según sus necesidades.

“2. Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias del 13 de marzo de 1811, que manda el repartimiento de tierras a los indios.

“3. Decreto de 9 de noviembre de 1812 dictado por las Cortes Generales y Extraordinarias, en que se prohíben los repartimientos de indios y se exime a éstos de todo servicio personal; ordenando, además, que se repartan tierras a los indios casados o mayores de 25 años.

“4. Real Orden de 15 de noviembre de 1812, que manda se cumpla con el anterior Decreto y reorganiza las Cajas de Comunidad.

“5. Real Decreto de 7 de enero de 1813 en el que se ordena se reduzcan a dominio particular los baldíos y propios, prefiriéndose en los repartos a comuneros y soldados.

“6. Real Orden de 19 de junio de 1813, en la que se dictan diversas disposiciones..., vienen a corroborar que, en efecto, el problema agrario causa del intenso malestar social en ese tiempo, especialmente en el medio rural, fue un motivo determinante que impulsó a los campesinos mexicanos a secundar la Revolución de Independencia.”³

B) La influencia particular de la Constitución gaditana de 1812.

Particular relevancia cobra la expedición de la Constitución de Cádiz de 1812 para México, en tanto instrumento jurídico base de la Constitución de Apatzingán, de 1814, y de futuros ordenamientos de corte liberal.

No debe olvidarse que dicho instrumento jurídico fue primeramente jurado en España en marzo de 1812, siéndolo en la Nueva España en septiembre del mismo año por el propio virrey Venegas. El decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814, habría de restaurar el absolutismo en España y, con ello, habría de concluir la efímera actividad de la Constitución gaditana en nuestro país.

³ LEMUS GARCIA, Raúl. Op. Cit. Pgs. 154 y 155

Empero, habría el rey de ser obligado a jurarla en marzo de 1820, a consecuencia del levantamiento de riego, siéndolo en la Nueva España el virrey Apodaca.

Dentro del Título I, capítulo I, se menciona el primer artículo en estrecha relación con el tema que ocupa el presente estudio:

“Art. 4. La nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.”

Asimismo, dentro de su Título VI, capítulo I, se encuentran los siguientes artículos:

“Art. 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado ente éstos, si hubiere dos...”

“Art. 311. Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario...”⁶⁹

C). La consumación del movimiento independiente: el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba.

⁶⁹ TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. Págs. 95 y 96.

Fue precisamente la Constitución de Cádiz de 1812, y muy específicamente su segunda proclamación en la Nueva España lo que aceleró la definitiva consumación del movimiento insurgente. Paradójicamente, el mismo fin de la revolución habría de estar en manos de quienes no la habían iniciado: los criollos realistas. Sin embargo, tanto éstos como los criollos insurgentes habrían de compartir el mutuo afán de finalizar una guerra inútil, pactando de acuerdo a una situación conveniente.

“... La Constitución de Cádiz y la legislación ordinaria de las cortes eran demasiado avanzadas para Fernando VII –afirma Floris Margadant-... junto con la constitución regresaron las principales leyes liberales, elaboradas por las primeras cortes. Los poderosos de la Nueva España (incluyendo la Iglesia) recordaban de pronto los antiguos ideales de un México independiente, que permitirían guardar fuera del país aquella impía obra revolucionaria, la Constitución de Cádiz. Surgió así el Plan de la Profesa; Agustín de Iturbide se colocó del lado de estas ideas, reconciliándose con los guerrilleros de Guerrero, último resto de la insurrección de Hidalgo, Allende y Morelos, lo cual dio lugar al Plan de Iguala (24. II. 1821)... El 28. IX. 1821, Iturbide proclamó solemnemente la independencia del imperio mexicano...”⁷⁰

Obtenida pues la adhesión del último jefe insurgente en forma, no resultó difícil obtener la opinión favorable del resto de los jefes, tanto realistas como del bando revolucionario.

⁷⁰ MARGADANT, Guillermo F. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. México, Esfinge, 1988. P. 119.

Uno de los documentos pilares del conservadurismo mexicano, tanto por su contenido como por su significación histórica, es el Plan de Iguala, formulado el 24 de febrero de 1821. en él se contemplan también aspectos destacados en torno a la propiedad:

“...12. Todos los habitantes de él (del Imperio Mexicano), sin otra distinción que mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar por cualquier empleo.

“13. Sus personas y propiedades serán respetadas y protegidas.

“14. El claro secular y regular conservado en todos sus fueros y propiedades...”⁷¹

Al Plan de Iguala habría de seguir el Tratado formulado en la villa de Córdoba, Veracruz, el 24 de agosto de 1821, prácticamente con el mismo espíritu y redacción que animara al Plan de Iguala. Iturbide se adelanta a Guerrero y al último virrey, Juan O’ Donojú (de ideología liberal, por cierto), para confirmar así sus secretas determinaciones de poder.

En lo concerniente al citado Tratado, no se encuentra en éste disposición con un sentido agrario en lo particular. Empero, su relevancia para la vida política de la facción centralista de México habría de ser determinante en los años por venir.

D) El gobierno provisional y el Primer imperio mexicano.

⁷¹ TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. Págs. 116-119.

Conforme a lo estipulado en el Tratado de Córdoba, se integró una Junta Provisional de Gobierno que tuvo como objeto primordial la formación de una Regencia.

Uno de los actos primordiales de la Regencia fue la expedición casi inmediata después de su integración del Acta de Independencia, segunda en su orden de aparición, habiendo sido la dictada en el seno del Congreso de Chilpancingo el primer acto de esta naturaleza.

Un documento que se acercó a una Constitución en forma resultó ser, por su parte, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, el cual derogó a la Constitución de Cádiz, confirmó la posición privilegiada del catolicismo, estableció una censura en las materias eclesiástica y política, además de establecer (en su artículo 90) la posibilidad del repartimiento de tierras comunes y realengas. Tal último principio, indicaba a la letra:

“(Sección Séptima. Capítulo Único) Art. 90. no omitirán diligencia: Primero: (los diputados provinciales, ayuntamientos y alcaldes) para formar y remitir cuanto antes al gobierno supremo el censo y estadística de su distrito; Segundo: para extirpar la ociosidad y promover la instrucción, ocupación y moral pública; Tercero: para formar de acuerdo con el jefe político, y enviar al gobierno supremo para su aprobación planes juiciosos, según los cuales, pueda hacerse efectivo en plena propiedad, entre los ciudadanos indígenas y entre los beneméritos o industriosos, el repartimiento de tierras comunes o realengas, salvo los ejidos precisos a cada población...”⁷²

⁷² Op. Cit. P. 142.

Asimismo, dentro de su Sección Primera, y ocupando un capítulo único, se encuentra el articulado que se presenta:

“Art. 9. El gobierno mexicano tiene por objeto la conservación, tranquilidad y prosperidad del Estado y sus individuos, garantizando los derechos de libertad, propiedad, seguridad e igualdad legal y exigiendo el cumplimiento de los deberes recíprocos.

“Art. 10. La casa de todo ciudadano es un asilo inviolable. No podrá ser allanada sin consentimiento del dueño o de la persona que en el momento haga las veces de tal...

“Art. 12. La propiedad es inviolable, la seguridad, como resultado de ésta y de libertad.

“Art. 13. El Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado, pero con la debida indemnización.”⁷³

Como puede notarse, la concepción individualizada de la propiedad sigue prevaleciendo en la redacción de este instrumento jurídico y organizativo de los primeros tiempos del México independiente. Por otro lado, se acusa en un principio de expropiación por causa de utilidad pública, siempre en torno a la justificada indemnización, concepción jurídica que será retomada en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

⁷³ Ibid. Págs. 126 y 127.

E) La Constitución de 1824: el sistema Federal.

Inmediatamente después del efímero primer Imperio mexicano encabezado por Iturbide, sobrevendrá la pugna frontal por obtener el poder entre los dos grandes grupos políticos: conservadores y liberales.

Por virtud del Plan de Casa Mata (1º. De febrero de 1823), sostenido por el entonces juvenil Antonio López de Santa Anna, se exigía la reposición de la representación nacional en un nuevo Congreso Constituyente. La tendencia predominante resultó ser, en esta etapa, el federalismo como forma de Estado. El nuevo Congreso estableció sin demora dicha forma estatal en base a la provisional acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, confirmada posteriormente por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. Al mismo tiempo, nacía el Estado mexicano como tal, independiente en lo formal de cualquier otro.

En la Constitución de referencia, se encuentran principios en relación conducente con la propiedad. En tal sentido, se ubican los artículos bajo los numerales que siguen:

“(Título III. Sección Segunda). 20. Los no nacidos en el territorio de la nación mexicana, para ser diputados, deberán tener..., ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República, o industria que los produzca mil pesos cada año.

“147. Queda para siempre prohibida la pena de confiscación de bienes.

“161. Cada uno de los Estados tiene la obligación:

“VIII. Remitir anualmente, a cada una de las Cámaras del Congreso general, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que hayan en sus respectivos distritos con relación al origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril;...”⁷⁴

Asimismo, se especifica que el Presidente tiene la restricción de ocupar la propiedad de algún particular, teniendo que obtener la previa aprobación del Senado para efectuar una acción semejante (artículo 112-III).

A pesar de lo innovador que pretendió ser este ordenamiento, se enfocó básicamente a considerar el aspecto político, relegando en gran medida la problemática económica y social del país.

1. Leyes y decretos en materia de colonización: 1823-1854.

Procurando obtener un panorama de la regulación en materia particular de colonización, el presente apartado toma como base la serie de decretos y leyes expedidas entre 1823 y 1854 al respecto.

⁷⁴ Ibid. P. 168. Y sigs.

El primer decreto sobre colonización se ubica el 14 de octubre de 1823, cuando el Congreso dispuso la creación de una nueva provincia denominada “El Istmo”, con capital en Tehuantepec, promoviendo el propio tiempo la colonización de los terrenos baldíos del centro de dicha zona. Los terrenos son repartidos preferentemente –siguiendo dicho decreto- entre aquellos militares retirados que habían prestado sus servicios durante la Independencia. Asimismo, se otorgaron lotes a capitalistas tanto nacionales como extranjeros particularmente casados. Se crea, de igual modo, un distribuidor específico de tierras auxiliado por dos ingenieros. Para Lemus García, este decreto tuvo como defecto el que “...a los auténticos campesinos les otorga una tercera parte de los baldíos, mientras los militares y capitalistas nacionales y extranjeros se ven favorecidos con las dos terceras restantes.”⁷⁵

La segunda, en orden de aparición cronológico, es la ley de 18 de agosto de 1824 es considerada, dentro del marco de la legislación agraria nacional, como la primera Ley General en materia de colonización, integrada por 16 artículos. Se otorgan derechos preferenciales a los mexicanos en comparación con ciudadanos extranjeros, aunque los militares siguen conservando una posición superior. A fin de evitar el monopolio de lotes, se señala la prohibición de reunir en una mano más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de temporal y seis de superficies de abrevadero (artículo 10). Un antecedente del interés por evitar la amortización de tierras, lo constituye el artículo 13 de la

⁷⁵ LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. México, Limsa, 1976. P. 169.

citada Ley, en tanto que el 3° faculta a los Congresos estatales a expedir reglamentos necesarios para promover la colonización.

Esta ley, vigente hasta el año de 1830, resumió una serie de manifiestas preocupaciones, deducidas de su texto por el estudioso Lemus García: "... Preservar al Gobierno Federal de una política malévola por parte de colonos extranjeros; limitar la propiedad de los Colonos y prohibir que pasaran a manos muertas las tierras colonizadas... en esta Ley los Estados han basado su competencia para disponer de los baldíos como cosa de su propiedad..."⁷⁶

La Ley del 6 de abril de 1830 habrá de sustituir a la anteriormente citada de 1824, expedida durante la vicepresidencia de Bustamante. En lo relativo a su contenido, autoriza la entrada a los puertos de la república, algodón, como un deseo de fomentar la industria textil. La preocupación por la colonización se manifiesta determinadamente en su artículo séptimo, conforme al cual las familias mexicanas que quisieran colonizar hacia el norte recibirían tierras suficientes y útiles para la labranza, los gastos respectivos de traslado, y manutención por un año. Una abierta preocupación por las incontenibles y futuras invasiones se lee al prohibir esta Ley la entrada ilegal de extranjeros en la frontera norte y la colonización de familias de países limítrofes en las zonas colindantes con ellos (artículos 10 y 11). Del integro contexto de este ordenamiento se permite inferir la principal ocupación del legislador por preservar la integridad del territorio nacional, así como la promoción casi única de la ocupación de baldíos por mexicanos, inclusive en forma forzosa

⁷⁶ Op. Cit. P. 171.

mediante oleadas de presidiarios provenientes del aglomerado centro del país.

La Dirección de Colonización, dependiente entonces de la cartera de Relaciones Exteriores e Interiores, habría de ser creada a partir del decreto del presidente interino José Mariano Salas, el 27 de noviembre de 1846. El 4 de diciembre del propio año apareció un Reglamento específico sobre Colonización, cuyas orientaciones son resumidas por el multicitado autor Lemus García como sigue:

“...Postula la necesidad de inventariar, medir y planificar los terrenos baldíos colonizables del país, dividiéndolos en lotes regulares de una milla cuadrada.

“La Federación se reservó las minas descubiertas y la sexta parte de los terrenos deslindados, quedando éstos últimos a disposición del Ministerio de la Guerra.

“El precio del terreno será de 4 reales por acre como mínimo, con excepción de la Alta y Baja California donde no excederá de 2 reales. Las ventas de baldíos se realizarán en remate público al mejor postor, anunciándose en los periódicos de la capital los de lotes de terrenos que queden sin venderse.

“La Dirección de Colonización tenía la facultad de contratar con particulares o compañías la formación de nuevas colonias con la condición. Los colonos extranjeros serán considerados como

ciudadanos de la República. En los artículos 45 y 46 se autorizan y regulan la integración de colonias militares....”⁷⁷

Finalmente, debe ser citada la Ley General de 16 de febrero de 1854 (adelantándonos al presente apartado), integrada por 15 artículos. Ahí se indica que aquellos emigrados que quisieran dedicarse a la actividad agrícola debían de recibir un cuadro de terreno de 250 varas por cada lado cuya propiedad habrían de adquirir al terminar su liquidación, dentro de un plazo de 5 años, a condición de residir y cultivar el lote correspondiente. Asimismo, el artículo 15 derogó todas las disposiciones semejantes antecedentes a la Ley en comentario. Cabe mencionar que a partir de este ordenamiento figura el Ministerio de Fomento con competencia específica en materia de terrenos baldíos y colonización.

En el apartado presente se ha pretendido brindar un panorama evolutivo de la cuestión agraria en materia legislativa en México desde los antecedentes propios del movimiento de Independencia, hasta el fin de la primera República federal, regida básicamente por la constitución de 1824. Asimismo, se han brindado –a manera de luces previas a la parte que ha de proseguir esta exposición- la serie de decretos y leyes sobre colonización expedidas hasta el año de 1854, poco antes de la expedición de la Constitución liberal de 1857. Con ello se ha pretendido brindar la imagen, al menos, de la situación global de lo que podría ser considerado, durante el germen de esta etapa, como el principio de una concientización legislativa del siempre apremiante problema agrario de México. Habrá de continuar

⁷⁷ Ibid. P. 171.

esta exposición con la visión de un país que, en medio de crisis severas de identidad política fundamental, procurará también no olvidar la situación del agro nacional como una de las cuestiones inmediatas por resolver.

CUARTA PARTE

LEGISLACIÓN AGRARIA EN EL MEXICO
INDEPENDIENTE: 1835 – 1846

I) Las dos Repúblicas Centrales: 1835 – 1846

“...De la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, estaban llamadas a surgir los dos partidos que, andando el tiempo, se llamarían liberal el uno y el otro conservador – refiere sucintamente Tena Ramírez-.

“...El programa del partido conservador...Adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales.

“...El primer episodio importante de la lucha entre ambos partidos. Se desarrolló en los años de 32 a 34 la administración del vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del presidente Santa Anna (algo sumamente común), se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar. Las clases afectadas reaccionaron en contra de las medidas que se tomaban, y al mismo tiempo se produjo una desmembración del partido progresista...”⁷⁸

El periodo aquí comprendido, comúnmente ubicado en la historia patria como el correspondiente a las dos repúblicas

⁷⁸ TENA RAMIREZ, Felipe Leyes Fundamentales de México. Edición citada, Págs. 199 y 200.

centrales, abarca una década en su totalidad. Este periodo se rigió jurídicamente en base a la Constitución de 1836, también conocida como las famosas Siete Leyes Constitucionales, así como por las Bases Orgánicas de 1842.

Con la esperanza de corregir los males políticos que padecía la nación, se estableció finalmente el sistema central.

A la caída de la primera república federal, se hace necesario establecer un orden jurídico-político diverso al instituido en la constitución de 1824, para lo cual se integra un nuevo congreso constituyente a fines de 1835. Este Congreso habría de expedir las Siete Leyes de corte centralista, bajo las cuales los gobernadores tenían sujeción al gobierno general, los estados (provincias) se convertían en departamentos (denominación común del centralismo), se reemplazaban las legislaturas por una serie de juntas departamentales y se sujetaban sus rentas a la disposición del gobierno central. Característica de estas leyes fue la creación de un cuarto poder supremo, llamado conservador, cuya función era mantener un cierto equilibrio constitucional entre las otras tres funciones del poder público.

A fin de comprender de manera ordenada el contenido agrario y patrimonial de la citada ley fundamental, se procurará, dentro de los siguientes párrafos, establecer una exégesis de la misma.

- a. Primera ley constitucional: dentro de su artículo 2º, fracción III, se establece que constituye un derecho del

mexicano el no ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación si fuere calificada por el Presidente y los cuatro ministros. Por otro lado, en el artículo 13 se contempla que el extranjero no puede adquirir dentro de la república propiedad inmueble si no se ha naturalizado mexicano. Las adquisiciones producto de la colonización se ajustarán a las leyes especiales.

- b. Segunda ley constitucional: no se encuentran en ella disposiciones relativas a la materia que nos ocupa.
- c. Tercera ley constitucional: en su artículo 45, fracción III, se establece que el Congreso general no puede privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, corporación eclesiástica o secular.
- d. Cuarta ley constitucional: dentro de su artículo 18, fracción III, se encuentra la disposición que señala que el presidente de la república no puede ocupar la propiedad de persona alguna o corporación.
- e. Quinta ley constitucional: contenido en el artículo 12, fracción XXII, se encuentra el precepto relativo a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido concreto de “oír y decidir sobre los que se

sentido concreto de “oír y decidir sobre los que se interpongan, en la capital de la República, acerca de la calificación hecha para ocupar la propiedad ajena, en los casos de que trata el párrafo 3º artículo 2º de la primera ley constitucional.”⁷⁹

- f. Sexta ley constitucional: se encomienda al Ayuntamiento el promover “el adelantamiento de la agricultura”, así como del comercio y la industria (artículo 25).”
- g. Séptima ley constitucional: no se encuentran principios en materia agraria.

A). La reforma a las leyes Constitucionales de 1836.

El conocido proyecto de reformas a las 7 leyes de 1836, se ubica comúnmente en el año de 1840. Efectivamente, las famosas Siete Leyes resultaban ser, para ese entonces, insuficientes para los gobiernos de corte centralista. Por el Plan de Tacubaya (septiembre de 1841) se desconocía a Anastasio Bustamante como Presidente. Así también, se buscaba la formación de un gobierno provisional y la convocación a un nuevo Congreso constituyente que resultaría en las Bases Orgánicas de 1842, logradas hasta 1843.

Tena Ramírez resume los cuatro grandes criterios políticos imperantes en dicho momento de confusión y ausencia de dirección: “...el de los centralistas como D. Carlos María de Bustamante, que simplemente sostenían la Constitución de 36; el de los centralistas que,

⁷⁹ Op. Cit. P. 134.

sin variar el sistema, pedían reformas en el complicado mecanismo gubernamental que la Constitución establecía; el de los federalistas moderados que, como Gómez Pedraza, propendían a la restauración del sistema de 24; el de los federalistas radicales encabezados por Gómez Farías, que había regresado al país y se hallaba arrestado en la capital, para quienes no bastaba el sistema federal, sin que era preciso continuar las reformas del año de 33...”⁸⁰

En esta época una de las más conflictivas que vive la nación mexicana, en medio de la penuria fiscal, la guerra con Francia y los trastornos en Texas. Es así como aparecen las reformas a las 7 leyes de 1836, contenidas en un Proyecto de 30 de junio de 1840.

Destacan particularmente en este documentos el artículo 9º, fracción IX, que considera como un derecho del mexicano el de la libre disposición de la propiedad, en el sentido de que no se puede privar ni del uso libre ni del aprovechamiento de ella en todo o en parte. El párrafo subsecuente, correspondiente a la fracción X, comprende la circunstancia probable de la expropiación, tomando como supuesto la utilidad pública y mediando previa indemnización. Asimismo, la fracción XII rechaza como pena a la confiscación de los bienes, así como su embargo (con la excepción en este último caso de las obligaciones de tipo pecuniario, tomando en cuanta lo debido en proporción).

Por su parte, el artículo 21, fracción IV, permite a los extranjeros que se han introducido legalmente en el territorio nacional el poder adquirir bienes inmuebles, tomando como supuesto la previa naturalización.

⁸⁰ Ibid. Pgs. 249 y 250.

Finalmente, y en lo tocante a las Juntas Departamentales (órganos locales), el artículo 133, fracción VI delega la facultad de reglamentar las medidas conducentes al fomento de la agricultura, industria y comercio.

B) Las Bases Orgánicas de 1843

Desde 1841, las bases jurídico-políticas establecidas por el Plan de Tacubaya, que sustituyeron a las 7 leyes de 1836, previeron el Cuarto Congreso constituyente, integrado en 1842. Empero, este primer Congreso fue sustituido por un Quinto constituyente, el cual produjo las Bases orgánicas de 1843 de carácter centralista, específicamente acomodadas al carácter gubernamental de Santa Anna.

Precisamente uno de los Proyectos constitucionales más importantes fue el del año de 1842 (26 de agosto), redactado por Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo. Este primer proyecto contenía en su Título I, Sección segunda, fracción V el derecho a no ser privado de la propiedad ni del libre uso de ella, con la salvedad ya antes tomada en cuenta de la expropiación por utilidad pública.

Posteriormente fue redactado, como antecedente de las Bases de 1843, un segundo Proyecto de Constitución (2 de noviembre de 1842), el cual tampoco se proyectó más allá de su idealización. El Título III, en su artículo 13, fracción XXIV, protegía el derecho de propiedad haciéndolo inviolable, peor con la natural excepción de la expropiación particularizada, mediando indemnización.

Fue así como aparecieron las Bases orgánicas de 1843, sostenedoras del régimen central y supresoras del dilatado “Cuarto Poder Central” de las 7 leyes de 1836. En este ordenamiento, el artículo 9º, en su fracción XIII, especificó que la propiedad era inviolable (fuese de particulares o de corporaciones). Al propio tiempo, se vuelven a tomar en cuenta los supuestos de la expropiación por motivos de utilidad pública, así como el de la previa indemnización, según el modo dispuesto al efecto por la ley.

II) El Liberalismo Mexicano y la Cuestión Agraria: 1847- 1857.

A) La pre-reforma: momento culminante.

La década aquí analizada abarcara distintos gobiernos y tendencias. En un primer momento, se ubica la llamada Segunda República federal (1846-1853), que se regirá fundamentalmente por la Constitución de 1824, un tanto olvidada ya. Por otro lado, el retorno de Santa Anna en 1853 para un periodo más, en lo que sería la dictadura del hombre de los pronunciamientos (1853-1855), para culminar con los gobiernos liberales de Juan Álvarez (1855) y de Ignacio Comonfort (1855-1857, aunque esto desconocería a la constitución de 1857).

Durante el año de 1847 (11 de enero), destaca el proyecto de ley de don Valentín Gómez Farías, médico de profesión, convencido liberal y patriota. El contenido de dicho documento autorizaba al

gobierno federal a hipotecar o vender bienes de manos muertas (inclusive los del clero), a fin de continuar la lucha contra los Estados Unidos.

El 1º de marzo de 1854, el coronel Florencio Villarreal proclamó el Plan de Ayutla, iniciando así un movimiento que expulsaría definitivamente a Santa Anna, terminando con semejante acción toda una época en la historia de México como país. Este movimiento era, sin duda alguna, de fisonomía liberal, el cual buscaba la integración de una nueva Constitución que sería precisamente la del año de 1857, igualmente liberal e individualista como precisaba el momento histórico-político.

Como un ordenamiento anterior a la Constitución de 1857, se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (mayo de 1856), el cual dispuso, esta vez, un apartado especial con referencia a la propiedad:

“Art. 63. La propiedad es inviolable, sea que consista en bienes, derechos o en el ejercicio de alguna profesión o industria.

“Art. 64. Los empleos o cargos públicos no son propiedad de las personas que los desempeñan...

“Art. 645. La propiedad podrá ser ocupada en caso de exigirlo así la utilidad pública, legalmente comprobada, y mediante previa y competente indemnización.

“Art. 66. Son obras de utilidad pública, las que tienen por objeto proporcionar a la nación usos o goces de beneficio común, bien sean ejecutadas por las autoridades, o por compañías o empresas particulares, autorizadas competentemente. Una ley especial fijará el modo de probar la utilidad de la obra, los términos en que hay de hacerse la expropiación, y todos los puntos concernientes a ésta y a la indemnización.

“Art. 67. Quedan prohibidas las contribuciones conocidas con el nombre de préstamos forzosos, y todas las que, como ellas, se impongan sobre personas determinadas. Todo impuesto a las personas o a las propiedades debe establecerse sobre principios generales...”⁸¹

En la Sección novena, artículo 117, fracción XV, se encuentra, como una de las obligaciones de los gobernadores, la de fomentar la agricultura, industria y demás ramos de prosperidad, protegiendo eficazmente las fincas y establecimientos y aun proponiendo al gobierno federal los medios para mejorarlas. Dentro de la misma sección, encontramos una fracción ubicada en el mismo artículo bajo el número VIII: “...(como obligación del gobernador) Decretar lo conveniente y conforme a las leyes respecto de la adquisición, enajenaciones y permutas de bienes que pertenezcan al común del Estado. Sobre enajenaciones de terrenos se observarán las leyes vigentes y lo que determinen las de colonización...”⁸²

⁸¹ Ibid. Pgs. 507 y 508.

⁸² Ibid. Pgs. 514 y 515.

B) La Constitución de 1857.

Durante los regímenes de Juan Álvarez e Ignacio Comonfort se expiden sendos decretos y otros ordenamientos de mayor jerarquía (entre los que destaca la Constitución de 1857, punto total de este apartado), en los cuales se ve cada vez más precisado el sentido social de la propiedad así como una mayor legislación agraria.

Como un antecedente de la citada Constitución, y en materia agraria, destaca el decreto de 31 de marzo de 1856 expedido por Comonfort, en el sentido de ordenar la intervención de los bienes del clero de la diócesis poblana por haber fomentado revueltas contra el gobierno en su territorio.

Por otro lado, no pueden dejar de ser mencionadas las leyes reformistas liberales, particularmente la denominada ley Lerdo o de desamortización, de 25 de junio de 1856. "...El clero..., -manifiesta Lemus García- se habrá convertido en un cuerpo amortizador de la propiedad y, por ende, concentrador. Desde el punto de vista exclusivamente agrario, tenía primordial importancia porque combate el monopolio eclesiástico sobre la propiedad rústica. La Ley de Desamortización de Bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas, maneja objetivos y proyecciones de amplios alcances para la época..."⁸³

Por la enorme importancia que manifiesta tener la ley en comentario, se citan a continuación puntos selectos de su contenido:

⁸³ LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Edición citada. P. 195.

“Que considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública; y en uso de las facultades que me concede el plan proclamado en Ayutla y reformado en Acapulco, he tenido a bien decretar lo siguiente:

“Art. 1. Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tiene o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tiene arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.

“Art. 2. La misma adjudicación se hará a los que hoy tiene a censo enfiteútico fincas rústicas o urbanas de corporación, capitalizando al seis por ciento al canon que pagan, para determinar el valor de aquellas.

“Art. 3. Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida.

“Art. 4. Las fincas urbanas arrendadas directamente por las corporaciones a varios inquilinos, se adjudicarán, capitalizando la suma de arrendamientos a aquel de los actuales inquilinos que pague mayor renta, y en caso de igualdad, el más antiguo. Respecto

a las rústicas que se hallan en el mismo caso, se adjudicará a cada arrendatario la parte que tenga arrendada.

“Art. 5. Tanto las urbanas, como las rústicas que no están arrendadas, a la fecha de la publicación de esta ley, se adjudicarán al mejor postor en almoneda que se celebrará ante la primera autoridad política del Partido...

“Art. 8. Solo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida. Los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones... De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.

“Art. 25. Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica..., tendrá capacidad para adquirir, en propiedad o administrar por sí bienes raíces...

“Art. 26..., todas las sumas del numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones, u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares, o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz...”⁸⁴

⁸⁴ Varios. Historia Documental de México, tomo II. México, UNAM, 1984. pgs. 267 a 269.,

El citado autor Lemus García expresa su punto de vista en torno a la Ley de Desamortización en los términos siguientes. “...Aun cuando los propósitos originales que motivaran la expedición de la Ley de Desamortización son bondadosos y positivos, pues por una parte se propone mejorar la economía del pueblo y por otra sanear las finanzas públicas, sin embargo, sus resultados económicos fueron negativos y contrarios a los objetivos primigenios..., no fue la clase popular la que se benefició con la aplicación de la ley, ya que ni a los arrendatarios ni a los enfiteutas se les adjudicaron las propiedades eclesiásticas que venían usufructuando, a pesar de la prioridad que se les otorgaba, por motivos económicos y a causa de prejuicios religiosos...

“...Las tierras comunales de los pueblos, con excepción de los ejidos quedaron sujetas al proceso desamortizador en condiciones notoriamente desventajosas, ya que dado el estado de ignorancia y miseria de la población indígena, los usufructuarios de bienes comunales no gestionaban la adjudicación dentro del término de tres meses que fijaba la Ley, logrando los denunciantes apropiarse buena parte de las mejores tierras de común repartimiento...”⁸⁵

La Ley Lerdo o de Desamortización, así como las Leyes Iglesias (prohibición de cobrar derechos parroquiales a los que solo tenían lo necesario para vivir) y Juárez (declarando renunciable el fuero eclesiástico), prepararon el advenimiento del documento liberal más importante de la época: la Constitución de 1857.

⁸⁵ LEMUS GARCIA, Raúl. Op.Cit. Págs. 198 y 199.

Fue así como se reunió en la ciudad de México (febrero de 1856) un congreso constituyente integrado en su mayoría por diputados de ideas liberales y progresistas. Entre sus miembros más distinguidos se contaban a Francisco Zarco, Ignacio Ramírez, Melchor Ocampo, Valentín Gómez Farías y Santos Degollado.

Después de largas deliberaciones, el 5 de febrero de 1857, el Congreso aprobó la nueva Constitución que organizó al país en forma de república “representativa, democrática, federal”.

Es precisamente el artículo 27 el que contiene la concepción particular sobre la propiedad en cuanto a la citada Constitución, bajo los términos siguientes:

“Art. 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 deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

“Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.”⁸⁶

⁸⁶ TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. P. 610.

Resulta prudente citar, a la par que la concepción prácticamente individualista, se situó, singularmente, la ideología agrarista de Ponciano Arriaga, quien presentó un voto particular al congreso, en una memorable sesión, el 23 de junio de 1856:

“...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 mas horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo.

“...Poseedores de tierras hay en la República mexicana, que en fincas de campo o haciendas rústicas, ocupan... una superficie de tierra mayor que la que tienen nuestro Estados soberanos...

“En esta gran extensión territorial, mucha parte de la cual está ociosa, desierta y abandonada, reclamando los brazos y el trabajo del hombre, se ven diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos, que sin mas industria que la agrícola..., 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.

“... Se proclama ideas y se olvidan las cosas... Nos divagamos en la discusión de derechos, y ponemos aparte los hechos positivos. La constitución debiera ser la ley de la tierra, pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra.

“... Los miserables sirvientes del campo, especialmente los de la raza indígena, están vendidos y enajenados para toda la vida, porque el amo regula el salario, les da el alimento y el vestido que quiere, y al precio que le acomoda...”

“... La sociedad..., no está basada sobre la propiedad bien entendida. La sociedad está basada sobre el privilegio de la minoría y la explotación de la mayoría... ¿Esta máxima es justa? ¿La sociedad debe continuar establecida sobre la misma base que limita el derecho de la propiedad del suelo a una minoría?...”

No, porque la sociedad no puede reposar sobre un principio relativo a la minoría, sino sobre un principio absoluto que represente la universalidad... en consecuencia, será preciso adoptar el que consagra que el fruto del trabajo es una propiedad de los trabajadores... Es necesario, no destruir la propiedad,...; sino por el contrario, generalizarla, aboliendo el privilegio antiguo, porque este privilegio hace imposible el derecho racional...”⁸⁷

En lo relativo a los puntos concretos que Ponciano Arriaga propone al Congreso, éstos pueden ser resumidos siguiendo la exposición de Lemus García, en su obra de Derecho Agrario Mexicano:

“El derecho de propiedad se perfecciona por medio del trabajo. Es contraria al bien público y la índole del gobierno republicano la

⁸⁷ Ibid. Pgs. 573-592

existencia de grandes posesiones territoriales en poder de una o de pocas personas.

“Se declara como máximo de posesión de fincas rústicas, quince leguas cuadradas. Los poseedores de haciendas de mayor extensión deberán cultivar sus terrenos acotándolos debidamente y si no lo hicieren no tendrán derecho de quejarse por los daños causados por quienes meten ganados o se aprovechen de los frutos naturales.

“Si transcurrido un año permanecen incultas o sin cercar las haciendas mayores de quince leguas, producirán una contribución de veinticinco al millar sobre su valor fijado por peritos.

“Los terrenos de fincas de más de quince leguas cuadradas de extensión serán declarados baldíos si no se cultivan en dos años. Los nuevos propietarios no tendrán mayor derecho que quince leguas.

“Las ventas de terrenos menores de quince leguas serán libres de todo impuesto.

“El propietario que quisiera una extensión mayor de quince leguas, deberá pagar un derecho del veinticinco por ciento sobre el valor de la adquisición excedente.

“Quedan abolidas las vinculaciones y las adjudicaciones de manos muertas.

“Los pueblos, congregaciones y rancherías deberán ser dotados de tierras, debiendo indemnizarse al propietario anterior y repartiéndose los solares entre los vecinos a censo enfiteútico.

“Cuando en una finca estuviere abandonada alguna riqueza conocida que no se explotare, deberá adjudicarse el derecho de hacerlo al denunciante.

“Quedan exentos de cualquier contribución los habitantes del campo que no tengan terreno cuyo valor exceda de cincuenta pesos.”⁸⁸

III).- Decretos y Leyes publicados entre 1858 y 1894, en relación con la materia agraria.

A). Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos.

En su estadía en Veracruz, y habiendo trasladado los Supremos Poderes a dicha entidad, Benito Juárez, presidente de México, expide la Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos del 12 de julio de 1859, cuya médula contribuyó a conformar el papel político y constitutivo del Estado mexicano.

Siguiendo a dicha Ley, entraron al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular había estado administrando

⁸⁸ Op. Cit. P. 202. Aquí Lemus cita a Montiel y Duarte, en lo contenido en su Derecho Público Mexicano, tomo IV, página 117.

bajo los más diversos títulos (artículo 1º). Asimismo, y como un punto de gran importancia, se decretó la absoluta separación de los asuntos concernientes al Estado y a la Iglesia.

Se suprimieron las órdenes religiosas, así como también se prohibió la erección de nuevos conventos o congregaciones de carácter religioso.

Con la Ley en comentario, el clero era despojado de su más grande riqueza: la económica, consistente en la enorme cantidad de tierras muertas que poseía, mas no usufructuaba provechosamente.

Cabe decir que esta Ley de Nacionalización recibió la influencia de sus antecedentes legislativos: la Ley de Desamortización, y la Constitución de 1857.

B).- Leyes de Baldíos y Colonización de la Segunda Mitad del Siglo XIX.

En el presente apartado se tendrán en cuenta las diversas leyes y los decretos en torno a la colonización expedidos en los últimos cincuenta años del siglo XIX. Para tal efecto, se seguirá la ruta precisada ya, con gran método, por el multicitado autor Lemus García.

En orden cronológico de aparición, se registra primeramente la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863, expedida bajo el gobierno del presidente Juárez.

El artículo primero de la citada Ley ubicó una definición de baldíos, considerándolos como aquellos terrenos no destinados a un uso público, bien por la autoridad facultada para ello legalmente, ni cedidos por la misma a individuo o corporación alguno autorizados para adquirirlo. Por otra parte, instituyó una autorización general para los habitantes del país, a fin de que se convirtiesen en delatores de los terrenos baldíos. Pudiendo adquirir hasta 2,500 hectáreas de ellos, con la excepción de “los naturales de las naciones vecinos de la República, quienes por ningún motivo pueden adquirirlos en los Estados limítrofes.” (Artículo 2º).

Los dueños de los antiguos terrenos baldíos, tenían la obligación de mantener un habitante por cada 200 hectáreas. Además, quien durase cuatro meses en un año sin cumplir con aquel requisito, perdería el derecho al terreno.

La referida denuncia de los terrenos baldíos debía hacerse ante el Juez de Distrito de la localidad, procediéndose cuanto antes al apeo y levantamiento de planos por un perito previamente nombrado por el Juez. En caso de existir oposición por un tercero, se abría la posibilidad a un juicio entre el denunciante y el opositor.

En torno a la Ley en comentario, Lemus García apunta puntualmente: “...Propósito ostensible de la LEY reseñada era el producir un movimiento migratorio de importancia, promoviendo simultáneamente el fraccionamiento territorial con base en los baldíos. El objetivo quedó desvirtuado en la práctica, porque como lo expresa la Secretaría de Fomento en la memoria de 1896 presentada

al Congreso de la Unión, "...Suponía, en efecto en el denunciante, el conocimiento de la existencia y ubicación de las tierras que tenía derecho a denunciar, y lo suponía igualmente, en posesión de los recursos pecuniarios y demás elementos para consumir la adquisición, y esto supuestos, realizables en multitud de casos, estaban lejos de ser lo bastante para que la Ley surtiera la plenitud de sus efectos."⁸⁹

En una estricta continuación cronológica, aparece el decreto de 31 de mayo de 1875, debido al gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada.

Exclusivamente dos artículos contienen la citada expedición. Es el primer documento jurídico que autoriza el Ejecutivo para poner en práctica una política especialmente colonizadora a través de la acción directa del Estado. Otorga a los colonos la nacionalidad mexicana y, en su caso, la ciudadanía; suplemento de gastos de transporte y de subsistencia hasta por un año después del establecimiento formal. Se instituyeron, por otro lado, una especie de comisiones exploradoras con el efecto de habilitar terrenos baldíos para colonizarlos mediando su debida medición, deslinde, avalúo y descripción. El artículo segundo se concretó a establecer un presupuesto de doscientos cincuenta mil pesos anuales para llevar a cavo el proyecto colonizador.

Tornando al punto de vista de Lemus García, éste manifiesta en su lugar que: "...Históricamente lo más relevante de esta Ley por

⁸⁹ LEMUS GARCIA, Raúl. Op. Cit. Pgs. 231 y 232.

las consecuencias derivadas en relación con la cuestión agraria, es la autorización que otorga al Ejecutivo Federal para operar la política colonizadora a través de empresas particulares a las que se confería grandes privilegios, lo cual dio origen a las nefastas compañías deslindadotas, de triste memoria para los pobladores y campesinos despojados de sus tierras,...”⁹⁰

Por su parte, la Ley sobre Colonización y Compañías deslindadotas del 15 de diciembre de 1883, integrada bajo el periodo presidencial de Manuel González, se integro de 31 artículos divididos en cuatro capítulos relativos al deslinde de los terrenos, a los colonos, a las compañías deslindadotas y a una serie de habituales disposiciones generales.

El primer capítulo estableció la habilitación de terrenos baldíos para colonizar mediante el previo deslinde, medición, avalúo y fraccionamiento en lotes con una extensión menor a los dos mil quinientas hectáreas, cedidas a título oneroso y gratuito (en este último caso en una extensión no mayor de cien hectáreas) a inmigrantes o habitantes del país.

Por otro lado, el capítulo segundo determinó que, para tener la calidad de colono y adquirir por ello los derechos legales respectivos, debían tomarse varias providencias: en caso de ser un inmigrante extranjero, obtener certificadazo del agente consular o bien de la empresa autorizada por el gobierno federal para permitir el acceso a colonos al país. En el supuesto de un residente nacional, debía éste

⁹⁰ Op. Cit. Pgs. 233 y 234.

obtener la autorización de la Secretaría de fomento o de sus agentes autorizados en igual forma.

El colono se obliga a cumplir lo estipulado en el contrato con su contraparte el gobierno federal. Si el terreno era abandonado sin motivo justificado por más de un año consecutivo, las tierras se perdían, incluyendo el precio que se hubiere cubierto previamente.

Dentro del capítulo tercero se contenía la posibilidad jurídica de que el Ejecutivo federal autorizase a las compañías deslindadotas, o bien a particulares la habilitación de baldíos, así como el transporte de colonos y su establecimiento en dichos terrenos.

En estrecha conexión con lo antes apuntado, Floris Margadent acota en su obra de Derecho Mexicano, lo concerniente a este ordenamiento bajo los siguientes términos: "... Un intento de repartir los terrenos baldíos entre personas que realmente establecieran allí sus ranchos, se encuentra en las leyes de colonización del 31. V. 1875 y del 15. XII. 1883 (con el reglamento del 17. VII.1889); esta última previó que compañías deslindadotas determinasen exactamente en cuáles tierras no había títulos suficientes, para declararla propiedad nacional y fraccionaria en beneficio de colonizadores.... Como resultaba difícil encontrar a colonizadores adecuados, la ley del 26. III. 1894 (que a continuación será reseñada aquí) vino a confirmar los derechos adquiridos por las compañías sobre los terrenos así deslindados, eximiéndoles de sus obligaciones, y el resultado final de esta política, en vez de un fraccionamiento de la tierra entre pequeños propietarios, fue un aumento de los

latifundios; además, los indios individuales o núcleos de indios, incapaces de probar debidamente sus derechos, perdieron los terrenos insuficientemente titulados. Todo intento de protesta contra los abusos de las compañías deslindadotas y los grandes terratenientes fue suprimido con ayuda de la temida policía rural...”⁹¹

En relación con la materia de referencia, deben ser mencionados en la presente clasificación de leyes sobre baldíos la del 9 de febrero de 1885, reformada el 26 de marzo de 1894, así como el decreto del 28 de noviembre de 1896, que autorizó al Ejecutivo para ceder gratuitamente terrenos baldíos a los labradores pobres y a nuevos centros de población.

Ahora bien, en torno a la Ley de Baldíos del 26 de marzo de 1894, debe indicarse que se autorizó la ocupación de baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional, sin límite de extensión. Se abolió la obligación a cargo de los propietarios o poseedores de baldíos de tenerlo poblados, acotados y cultivados (obligación que imponía la Ley de 1863 en la materia). En el concepto de Lemus García, la ley en comentario constituyó una verdadera “aberración histórica” realizada por el porfirismo. Empero, guarda especial interés para el estudioso del Derecho agrario en relación con los siguientes puntos, resumidos acertadamente por el autor citado:

⁹¹ MARGADANT, Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Edición citada. Págs. 161 y 162.

“... Baldíos son los terrenos que no han sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada por la ley ni cedidos a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

“Demasías son terrenos poseídos por particulares con título primordial, en extensión mayor que la que éste determine, a condición de que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título, confundido con la extensión titulada.

“Excedencias son terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más, fuera de los linderos señalados por el título, pero colindando con el terreno amparado por éste.

“Nacionales son terrenos baldíos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o compañías autorizadas y que no hayan sido enajenadas por la autoridad...”⁹²

Efectivamente, la entrega de la medición y división de tierras a las famosas compañías deslindadoras (evidentemente extranjeras) resultó ser funesta para el país, constituyéndose paulatinamente un latifundismo laico paralelo al eclesiástico en años anteriores. Tal sería una de las causas primordiales que desembocarían, En ese tiempo, en el movimiento revolucionario iniciado formalmente en 1910.

⁹² LEMUS GARCIA, Raúl. Op. Cit. P.236.

IV) Los Ideales Agrarios como Antecedentes del Movimiento Revolucionario de 1910

Ubicación histórica previa al movimiento revolucionario.

El fenómeno más destacado, sin lugar a dudas, dentro del período contemporáneo de la historia de México resulta ser la Revolución Mexicana de 1910 la cual es, cronológicamente, la primera de una subsecuente serie de fenómenos análogos ocurridos en el siglo XX que han originado cambios de gran trascendencia en distintas sociedades. En muy gran medida, tanto los dirigentes intelectuales como los caudillos militares de la revolución fueron un producto del movimiento revolucionario mismo.

La Revolución mexicana puede ser entendida de varias maneras. Se la puede considerar, desde luego, como una rebelión contra la dictadura de Porfirio Díaz, y como el precio que fue necesario pagar por los años de paz y progreso material que la precedieron; una paz y un progreso (lemas positivistas) logrados a costa de la invasión cada vez más incontenible del latifundismo, la penetración cada vez más abrumadora del capitalismo extranjero y la fuerte consolidación de la dictadura política, que trajo consigo una grave atrofia general de los derechos cívicos. Estas condiciones, empero, no habían hecho más que agravarse durante el prolongado régimen porfirista; pues las raíces del sistema latifundista, como también las de la estructura de clases y las de los privilegios de la Iglesia, se hunden muy profundamente en la historia de México. En consecuencia, no es disparatado ver en la Revolución mexicana la

culminación precisa de un largo movimiento iniciado con la guerra de Independencia y continuado, a mediados del siglo, con las luchas de Reforma.

La etapa precursora de la Revolución se sitúa en el primer decenio del siglo XX. Entre los elementos que prepararon el gran movimiento de 18910 hay que contar, ante todo, los de carácter agrario como la situación del campesino, privado por lo común de la propiedad de la tierra, el descontento de las clases obreras, la labor de los periodistas de oposición, la actividad política de los partidarios de Bernardo Reyes y, de manera muy particular, los esfuerzos del grupo encabezado por los hermanos Flores Magón. El magonismo, que se inició hacia 1906 como un movimiento de ideología liberal dispuesto a combatir a la dictadura con todos los medios posibles, se convirtió hacia 1911 en una filosofía anarquista. Los magonistas prepararon el terreno para la rebelión antiporfirista gracias a su actividad periodística, a su labor de organización y agitación de la clase obrera, y a través de sucesivos ataques en contra del régimen de Díaz, lanzado el último de ellos en 1910, por los mismos días en que ocurría el levantamiento de Francisco I. Madero.

“...La miseria y la servidumbre señala Lemus, apoyadas en un régimen de terror, imperaban en los campos de México, durante el periodo de la dictadura porfiriana; por eso los campesinos se sublevaron una y otra vez lo mismo en Tomóchic, Chihuahua, en 1892, que en Papantla, Veracruz, en 1895; en Acayucan, Ve., en 1906; en Biseca,

Coahuila, en 1908; y el permanente estado de efervescencia en que se encontraban los yaquis del norte y los mayas del sureste...”⁹³

1. El Programa del Partido Liberal Mexicano.

El primero de julio de 1906 se publicó en los Estados Unidos el Programa del Partido Liberal Mexicano, obra insignia de Ricardo Flores Magón y otros revolucionarios. En ese Programa se formularon claramente un buen número de principios que habrían de precisar, con mayor hondura y fuerza legal, la futura Constitución de 1917.

Desde 1904 los opositores liberales se exiliaron en Laredo, Texas, para luego trasladarse más hacia al norte en vista de la persecución de los agentes de Díaz, en complicidad con las autoridades estadounidenses. En San Antonio, Texas, se reinició la publicación del diario *Regeneración*, de gran importancia histórica, continuando su publicación posteriormente en San Luis Missouri.

En la cuestión agraria, el programa estipulaba que los dueños de las tierras estaban obligados hacer productivas todas las que poseyeran, y especificaba que aquéllas que quedaran improductivas habría de ser tomadas por el Estado; además éste daría tierras a toda persona que las solicitara, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se crearía un Banco Agrícola para otorgar préstamos a los agricultores pobres:

⁹³ LEMUS GARCIA, Raúl Op. Cit. P. 241.

“34. Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empelará conforme a los artículos siguientes:

“35. A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el Gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierras para su cultivo.

“36. El Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado puede ceder a una persona.

“37. Para que este beneficio no sólo aprovecha a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres, préstamos con poco rédito y redimibles a plazos...”⁹⁴

⁹⁴ TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México. (1808-1964). México, Porrúa, 1957 p. 730.

QUINTA PARTE

LA REVOLUCION MEXICANA Y LOS GOBIERNOS
CONSTITUCIONALES POSREVOLUCIONARIOS

I). Aspectos Agrarios de la Revolución Mexicana y el Constituyente de 1917.

A). La etapa precursora: el maderismo.

En su fase precursora o primera, dominada por el maderismo, la Revolución mexicana fue ante todo un movimiento político cuya norma principal fue la convicción de Francisco I. Madero de que la democracia crearía el ambiente adecuado para solucionar los problemas económicos y sociales del país (convicción expresada en el lema "Sufragio efectivo. No reelección). Por otra parte, en la índole de esta fase maderista influyó el hecho de haber surgido directamente de una campaña política en contra del anciano dictador. El movimiento político y armado abrió una brecha en las murallas de la sociedad establecida, trazó el camino hacia reformas de mayor trascendencia, y puso en acción las fuerzas humanas que habían de llevar a la práctica esas reformas.

Madero, que se había alzado en armas de no muy buena gana, y sólo porque no había otro recurso, aceptó al final de la lucha un arreglo que permitió a ciertos poderosos elementos del viejo régimen no sólo sobrevivir en el nuevo estado de cosas, sino incluso seguir medrando, mientras que el elemento revolucionario, en lugar de

consolidarse, quedó dividido, y con un programa político bastante vago e impreciso.

Madero, presidente de la República, libremente elegido por los mexicanos, sufrió por una parte la hostilidad de los individuos del viejo régimen que tenían miedo a los cambios, y por otra parte los ataques de algunos de sus compañeros de armas (como ejemplo, Zapata) que pedían que los cambios fueran rápidos y radicales. Así, el primer gobierno revolucionario ocupó la mayor parte de sus energías y de sus recursos en combatir una serie de revueltas, que culminaron con el levantamiento de la Ciudadela (1913) y con el derrocamiento del caudillo de esta fase inicial de la Revolución.

Fue precisamente el Plan de San Luis Potosí, dado a conocer por Francisco I. Madero, el motor ideológico del movimiento revolucionario. De todos los artículos del citado Plan (5 de octubre de 1910), sólo el tercero revistió una trascendencia agraria, suficiente para arrastrar tras de sí un gran contingente de hombres a la lucha.

En el artículo de referencia se menciona con insistencia la cuestión de los terrenos baldíos y el abuso de los propietarios en perjuicio de la mayoría indígena:

“(3°)... Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos de que se les

despojó de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que estos terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo...”⁹⁵

B). El Plan de Ayala y el Zapatismo.

“... Plan libertador de los hijos del estado de Morelos –señala acuciosamente el Plan base-, afiliados al Ejército Insurgente que defiende el cumplimiento del Plan de San Luis Potosí, con las reformas que ha creído conveniente aumentar en beneficio de la Patria mexicana.

“.., declaramos solemnemente ante la faz del mundo civilizado que nos juzga y ante la Nación a que pertenecemos y amamos, los principios que hemos formulado para acabar con la tiranía que nos oprime y redimir a la Patria de las dictaduras que se nos imponen...”

Es ciertamente así como se inicia el Plan de Ayala, pilar del agrarismo revolucionario más auténtico y popular, promulgado en la villa de Ayala el 28 de noviembre de 1911. Los consejeros e ideólogos más destacados que colaboraron en su redacción fueron el profesor Otilio Montaña, el general Gildardo Magaña y el abogado Antonio Díaz Soto y Gama.

⁹⁵ TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. P. 736.

El Plan de Ayala resumió todo el resentimiento y la desesperación del campesino mexicano. Se acusaba en él a Madero de haber hecho del sufragio efectivo una sangrienta burla al pueblo, al haber impuesto al vicepresidente José Ma. Pino Suárez y a los gobernados de las entidades federativas designados contra la voluntad popular. Se desconocía a Madero como jefe de la Revolución y como presidente, reconociendo como nuevo líder a Pascual Orozco, o al propio Emiliano Zapata en caso de que aquél no aceptara.

Empero, el problema del sur era intensamente un problema de tierras. Los terratenientes en la región, más que en ninguna otra, eran ya insufribles y el pueblo en la voz de Zapata se había armado para sacudir su oprobio. Sólo un periódico tuvo el valor de publicar el Plan: el Diario del Hogar, propiedad del ameritado periodista Filomeno Mata. La ideología central de dicho documento se encuentra ubicada en los puntos 6º, al 9º, ya que en ellos se toca el tema de la restitución de las tierras a los campesinos.

A continuación se reproducen los puntos torales en torno a la cuestión agraria insertos en el Plan en comentario, a manera ilustrativa:

“6º. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a

estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

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

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

“9°. Para ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización y nacionalización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las

puestas en vigor por el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos al yugo ignominioso de la opresión y del retroceso...”⁹⁶

Como bien señala Lemus García, “... El Plan Zapatista comprendía tres siglos de requerimientos reivindicatorios del campesinado y su insatisfecho anhelo de justicia social. Delinea con vigor el aspecto social de la Revolución Mexicana; apunta fundamentales soluciones del problema agrario que son recogidas por la Legislación de la Reforma Agraria y constituye la más limpia de nuestro gran movimiento social, iniciado el 20 de noviembre de 1910...”⁹⁷

C). La Etapa Constitucionalista y el Carrancismo.

La muerte de Madero y el ascenso al poder del usurpador Huerta tuvieron la virtud de volver a unir, bajo la bandera del constitucionalismo, a los revolucionarios de 1910, con la excepción de Emiliano Zapata, quien se enfrentó al usurpador de manera independiente. Siguió a esto más de tres años de violencia (1913-1917), durante los cuales los revolucionarios lucharon primero contra los huertistas y luego unos contra los otros. Las raíces del cisma revolucionario pueden ya encontrarse antes de la derrota de Huerta, pero una vez eliminado el común enemigo, las desavenencias se hicieron notorias y gravísimas. Sin embargo, no fueron del todo

⁹⁶ TENA RAMIREZ, Felipe. Op. cit. P. 742.

⁹⁷ LEMUS GARCIA, Raúl. Op. cit. P. 247.

estériles estos años de penalidades y de efusión de sangre. Bajo la presión de una lucha a muerte, tanto en los distintos estados como en los gobiernos nacionales encabezados respectivamente por Carranza y por la Convención, empezaron a abrirse paso las ideas sociales de la Revolución. Ello obedeció, en parte, a un desesperado esfuerzo por ganar adictos, y en otra a la conciencia cada vez más aguda de las necesidades y anhelos de las masas populares, casi completamente desarticuladas hasta ese momento.

El Plan de Guadalupe, expedido en la hacienda del mismo nombre en Coahuila, el 26 de marzo de 1913, asumió una posición predominantemente política en contra de Victoriano Huerta, el asesino del Cuartelazo. Es por ello que no se encuentran disposiciones en materia agraria.

Será hasta el 12 de diciembre de 1914, cuando sacado de la Ciudad de México por las fuerzas de la Convención revolucionaria, Carranza establezca un programa adicional al primitivo y político Plan de Guadalupe, a causa de una creciente conciencia de las demandas populares y de su búsqueda del apoyo popular. En la materia que aquí nos concierne, destaca básicamente el artículo segundo, que a la letra indicaba:

“2º. El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer

el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; ... revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro;...

“3º. Para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reformas a que se refiere el artículo anterior, el jefe de la Revolución, queda expresamente autorizado para convocar y organizar el Ejército Constitucionalista y dirigir las operaciones de la campaña; para nombrar a los Gobernadores y comandantes militares de los Estados y removerlos libremente; para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos...”⁹⁸

1. Labores de la Convención en materia agraria.

Como un pequeño paréntesis dentro de la exposición presente, cabe recordar las labores de la Convención revolucionaria que, a pesar de no haber logrado encontrar eco en los diversos grupos revolucionarios, expidió un programa de reformas políticas y sociales, fundamentalmente ampliando la ideología social del Plan de Ayala.

⁹⁸ Varios. Historia documental de México, tomo II. México, UNAM, 1984. Págs. 478 y 479.

Dicho documento "... está en términos generales bien redactado y bien pensado; contiene de hecho modificaciones y ampliaciones al Plan de Ayala. El contenido de varios de sus artículos formó parte de la legislación revolucionaria..."⁹⁹

A continuación se transcriben algunos de los artículos que fueron redactados en la pequeña población de Jojutla, Morelos, durante los últimos momentos de existencia de la Convención.

"Artículo 1°. Destruir el latifundismo, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicite la extensión de terreno que sea bastante para subvenir a sus necesidades y a las de su familia, en el concepto de que se dará la preferencia a los campesinos.

"Artículo 2°. Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados y dotar de ellos a las poblaciones que, necesitándolos, no los tengan o los posean en cantidad insuficiente para sus necesidades.

"Artículo 3°. Fomentar la agricultura, fundando bancos agrícolas que provean de fondos a los agricultores en pequeño, e invirtiendo en trabajos de irrigación, plantío de bosques, vías de comunicación y en cualquiera otra clase de obras de mejoramiento agrícola todas las sumas necesarias, a fin de que nuestro suelo produzca las riquezas de que es capaz.

⁹⁹ SILVA HERZOG, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana, tomo II. México, fondo de Cultura Económica, 1985. Col. Popular, número 57. Págs. 198 y 199.

“Artículo 4°. Fomentar el establecimiento de escuelas regionales de agricultura y de estaciones agrícolas de experimentación para la enseñanza y aplicación de los mejores métodos de cultivo.

“Artículo 5°. Facultar al Gobierno Federal para expropiar bienes raíces, sobre la base del valor actualmente manifestado al Fisco por los propietarios respectivos, y una vez consumada la reforma agraria, adoptar como base para la expropiación, el valor fiscal que resulte de la última manifestación que hayan hecho los interesados. En uno y en otro caso se concederá acción popular para denunciar las propiedades mal valorizadas.

“Artículo 7°. Reconocer personalidades jurídicas a las uniones y sociedades de obreros, para que los empresarios, capitalistas y patronos que tengan que tratar con fuertes y bien organizadas uniones de trabajadores, y no con el operario aislado e indefenso.”¹⁰⁰

2. La Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

Como consecuencia inmediata, apenas unos cuantos días después de dictado el documento de adiciones de diciembre de 1914 en Veracruz, Carranza expide en el mismo puerto en el año de 1915 el ordenamiento que se considera como el primer instrumento jurídico de la reforma agraria mexicana. Al mismo tiempo, está considerado como el principio de la legislación social agraria del siglo XX.

¹⁰⁰ SILVA HERZOG, Jesús. Op. cit. Págs. 199 y 200.

Correspondió al abogado poblano Luis Cabrera el mérito de redactar tan básica disposición legal. Constó de nueve breves considerandos en los que se hacía un resumen del problema agrario, concluyendo en el sentido de que resultaba imperativo e ineludible a un mismo tiempo entregar las tierras a los pueblos afectando de una buena vez las propiedades latifundistas. En sus doce artículos declaró nulas las enajenaciones, composiciones, concesiones, apeos y deslindes si es que ilegalmente hubieren sido afectados los terrenos de los pueblos; se restituyó y dotó como procedimientos idóneos para entregar las tierras a los pueblos, aunque de manera apenas incipiente; se creó la comisión Nacional Agraria, así como las Comisiones locales y los Comités ejecutivos. El Presidente de la República resultaba ser, junto con los gobernadores de los Estados, autoridad agraria.

La Ley en comentario, siguiendo a Lemus, y "... en mérito a su trascendencia social, económica y política, es elevada al rango de ley constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 1917; y conserva este rango hasta el 10 de enero de 1934 en que se reforma el precepto aludido y expresamente queda abrogada aun cuando sus más importantes disposiciones se incorporan en el texto del mencionado artículo... La Ley de 6 de enero de 1915 y el artículo 27 constitucional dieron origen a una vigorosa legislación reglamentaria que se fue creando y perfeccionando en contracto directo con los problemas reales que se suscitaron con su aplicación y asimilando

las experiencias obtenidas hasta conformar instituciones típicamente mexicanas en este importante campo...”¹⁰¹

En materia de acciones y derechos agrarios, los puntos esenciales de la Ley son los siguientes; siguiendo al estudioso Vázquez Alfaro:

“a. Declaración de nulidad de las enajenaciones de tierras comunales de indios, que hubieran sido realizadas en contravención de la Ley de 25 de junio de 1956:

“Artículo 1º... I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1956 y demás leyes y disposiciones relativas.”

“b. Declaración de nulidad de todas las operaciones realizadas ilegalmente en materia de tierras por la autoridad federal a partir del primero de diciembre de 1876:

“Artículo 1º... II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1º de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de

¹⁰¹ LEMUS GARCIA, Raúl. Op. cit. Págs. 249 y 250.

cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.”

“c. Declaración de nulidad de operaciones realizadas en materia agraria por las Compañías deslindadas, autoridades administrativas o judiciales de los Estados de la Federación:

“Artículo 1º... III. Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.”

“d. Confirmación de los repartos de tierras realizados entre vecinos de comunidades agrarias que hubieren sido realizados de conformidad con las Leyes de Reforma:

“Artículo 2º. La división o reparto que se hubiere hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería..., y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificado cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquéllos vecinos o de sus causahabientes.”

“e. Por último, y con carácter supletorio a la acción restitutoria, se establece la acción rotatoria:

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

“De acuerdo con el precitado sistema jurídico, el procedimiento era el siguiente: en materia de restitución, las solicitudes de los pueblos se presentaban ante el Gobernador de la Entidad, adjuntado a ellas los documentos en los que se fundaban. Igual procedimiento debía de seguirse en materia de dotación. La autoridad, en vista de las solicitudes, oía el parecer de la Comisión Agraria Local sobre la justicia y la conveniencia de las dotaciones y resolvía lo que, en su concepto, fuera procedente; si la resolución era afirmativa, como generalmente lo era, pasaba el expediente al Comité Particular Ejecutivo correspondiente a fin de que, dice la Ley: “Identificando los terrenos, deslindándolos.” Estas resoluciones de los gobernadores, pues, tenían el carácter de provisional, pero debían de ser ejecutadas inmediatamente por el Comité Particular Ejecutivo, una vez hecho lo cual, el expediente, con todos los documentos necesarios, se remitía a la Comisión Local Agraria, para que ésta lo enviara con un informe a la Comisión Nacional Agraria, según los artículos (6º a 10º.)...”¹⁰²

En lo relativo a las autoridades y órganos agrarios, se instituyó:

Artículo 4º... I. Una Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen; II. Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen, y III. Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno con las atribuciones que se les señalen.

“Artículo 5º. Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez estará subordinada a la comisión Nacional Agraria.

“Artículo 12º. Los gobernadores de los Estados, o en su caso los jefes militares de cada región autorizados por el encargado del Poder Ejecutivo de la República, nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los comités Particulares Ejecutivos.”¹⁰³

Así, con un programa agrario más avanzado que el zapatista, Carranza estuvo en condiciones de traer a su lado a la masa campesina de México. En próximas líneas se procurará comprender la repercusión e inclusión de esta Ley dentro del artículo 27 constitucional.

3. La Constitución de 1917: el artículo 27 constitucional.

¹⁰² VAZQUEZ ALFARO, Guillermo. La Ley Agraria del 6 de Enero de 1915. México, CONCAP, 1988. Págs. 55 a 57.

¹⁰³ LEMUS GARCIA, Raúl. Op. Cit. Págs. 288 a 290.

La culminación ideológica del periodo revolucionario constitucionalista fue la asamblea constituyente de Querétaro, celebrada en 1916-17. La mayoría radical aprobó allí una Constitución cuya novedad se puede calibrar sobre todo en tres de sus artículos: el 27 (nuestra materia), el 123 y el 130. En la Constitución de 1917 se dio a la sociedad y a los grupos organizados dentro de la misma sociedad una importancia mucho mayor que al individuo aislado. El Estado alcanzó entonces un robustecimiento enorme, en tanto que los elementos de posición, como los grandes terratenientes, los intereses extranjeros y la Iglesia quedaron sujetos a restricciones y debilitados. Esta Constitución le dio su marco jurídico a la revolución y fijó toda una serie de objetivos de urgente realización.

Particularmente el artículo 27 elevó a la categoría de ley constitucional los principios del Plan de Ayala y la Ley del 6 de enero de 1915, estableciendo como principio capital que “la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.” Por otra parte, se establece que el dominio de la nación se extiende sobre los minerales o sustancias que constituyan el subsuelo, cuya naturaleza sea distinta a los componentes del suelo.

Cabe recordar, como antecedente también de la definición concreta del 27 constitucional (en su aspecto primitivo) el Proyecto presentado por Carranza ante el Congreso el 1º de diciembre de

1916, en el cual brindaba la pauta para la redacción definitiva del mismo: “La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización... Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carecer., no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones...” En líneas siguientes, señala lo siguiente en lo concerniente a la materia estudiada: “... Los ejidos de los pueblos, y sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida...”¹⁰⁴

Efectivamente, el citado Proyecto carrancista no contenía en dicho artículo tentativo mas que una brevísima referencia a la cuestión agraria. “... Evidentemente el proyecto de reformas constituyentes –acota Lemus- enviado por el Primer Jefe, no satisfizo plenamente a todos los diputados constituyentes, representantes legítimos de las diversas corrientes populares que lucharon durante el movimiento armado, y surgen las primeas grandes enmiendas al Proyecto, lo mismo cuando se estudia el artículo quinto relativo a la libertad de trabajo que dará origen al artículo 123..., que cuando se analiza el artículo 27 de la Constitución del propio proyecto, en el que se consagran los derechos fundamentales del campesino.

¹⁰⁴ TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. Págs. 770 y 771.

“El Congreso Constituyente deja la discusión y estudio del artículo 27 de la Constitución al final de sus trabajos y motiva un debate de gran trascendencia histórica. Con este propósito el Congreso Constituyente se declara en sesión permanente desde el 29 de enero de 1917 y concluye, trabajando día y noche, hasta el 31 de enero del propio año...

“Es importante consignar que en la elaboración del Proyecto del Artículo 27 de la Constitución tuvieron una participación notable el ingeniero Pastor Rouaix., en calida de Presidente de la comisión... Importante función desempeñaron en la configuración definitiva del artículo 27... los integrantes de la Primera comisión de Constitución... Los miembros de esta comisión fueron el General Francisco J. Mújica, que la presidía, el licenciado Enrique Recio, el doctor Alberto Román, el licenciado Enrique Colunga y el profesor Luis g. Monzón...”¹⁰⁵

Efectivamente, Carranza creyó erróneamente que con la mera expropiación (establecida casi en términos idénticos a la Constitución de 1857), bastaría para el efecto de “adquirir tierras y repartirlas en la 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...”¹⁰⁶

¹⁰⁵ LEMUS GARCIA, Raúl. Op. Cit. Págs. 308 y 309.

¹⁰⁶ TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. P. 754.

El estudioso Vázquez Alfaro considera (junto con Narciso Bassols) que la Ley agraria carrancista de 1915 tuvo una repercusión en la redacción y contenido del artículo 27 constitucional, en arreglo a las siguientes consideraciones:

“a). La dotación a que se refiere el artículo 27 comprende a las dotaciones otorgadas conforme a la Ley de 6 de enero , puesto que las confirma; “pero sin que quiera esto decir que conforme al precepto constitucional, sólo las dotaciones con los requisitos de la Ley de 6 de enero son legales;”

“b). Puede afirmarse que toda la dotación ajustada a la Ley de 6 de enero, es jurídica según el artículo 27 en virtud de que dicho precepto, sin excepciones, confirma el criterio del ordenamiento primeramente citado;

“c). El artículo 27 constitucional desvincula las dotaciones de las restituciones, quitándoles a las primeras el carácter que la ley de 6 de enero les da, de medio subsidiario para los casos en que la restitución, medio principal, no procediere. A partir del texto constitucional, en consecuencia, la dotación es un procedimiento originario, es una acción independiente con el mismo rango que la restitución y con toda la amplitud de aplicación que le otorguen el precepto y ordenamiento que se comenta.

“d). A continuación se inserta el proyecto presentado por la primera Comisión de Constitución, y que con una sola modificación,

fue aprobada por el Constituyente con el carácter de precepto Constitucional:

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites nacionales corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.¹⁰⁷

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

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

¹⁰⁷ Nos permitimos hacer una reproducción íntegra del texto original del artículo 27, a efecto de poder efectivamente comprender su evolución en los últimos tiempos, particularmente con las polémicas reformas de 1991.

ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

“Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos gaseosos.

“Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ella. Sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos,

lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas y las que se extraigan de las minas. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentran sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de esta agua se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará

la forma en que la nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos.

“La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

“I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como naciones respecto de dichos bienes, y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllas; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder, en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

“El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

“II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiera sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religiosos, pasarán desde luego de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación;

“III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuesto sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las

instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministro de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio;

“IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o los de los Estados, fijarán en cada caso;

“V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarias para su objeto directo;

“VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente y directamente

al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

“Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad.

“VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

“Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándole con un diez por ciento. El exceso de valor que haya

tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

“Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo, y produzcan iguales efectos. En consecuencia, toda las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856, o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor

al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento.

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

“Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

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

“b). El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las

fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c). Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

“d). El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

“e). El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

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

“Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.”¹⁰⁸

¹⁰⁸ TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. Págs. 884 a 889.

El artículo en cuestión, cuyo texto definitivo fue aprobado por unanimidad de 150 votos después de una cerrada votación, logró integrar un artículo trascendente con la perspectiva social de la propiedad. Al facultarse al Estado para imponer las modalidades que dictase el interés público en cuanto a la propiedad privada, se daba un gran paso con respecto al latifundismo. El principio derivado de la revolución, respectivo a que “la tierra es de quien la trabaja”, cobraba vida material en el nuevo texto constitucional.

Cabe mencionar que ya desde la iniciativa sobre el artículo 27 se postulaban los problemas derivados de la falta de legislación cabal en la materia. Señalándose los ancestrales problemas derivados de una semejante situación. “El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando...”¹⁰⁹ En definitiva, y bajo la visión de un realismo prudente, los diputados de 1917 observaron en el problema agrario una de las más relevantes cuestiones del momento y de todo tiempo: el campo como el medio productivo más relevante. La proyección privatista de la propiedad, defendida por las más variadas teorías civilistas europeas (predominantemente francesas, en un revisionismo del Derecho romano), daban un giro notable alimentadas por el curso de la historia universal que se desarrollaba entonces, orientada hacia una socialización general de las concepciones político-jurídicas. En efecto, la propiedad no escapó a esta tendencia universal.

¹⁰⁹ Tal parece que la importancia del artículo 27 se vuelve a verificar en nuestros días con las iniciativas y próximas reformas al 27 actual. Sobre ello volveremos adelante.

Las acaloradas juntas desarrolladas para la elaboración del artículo 27 tuvieron lugar, principalmente, en casa del ingeniero Pastor Rouaix.¹¹⁰ Un célebre autor de una reseña pormenorizada del Constituyente de 1917, acota ese espíritu apasionado que reinó en torno a la discusión del polémico 27, el diputado Navarro, en abierta discusión con Pesqueira, centraba los ideales de aquéllos hombre con insigne claridad: "... el día que todos lo mexicanos de la República hayan logrado tener una pequeña parcela donde poder hacer sus casas, que dejar a sus hijos, entonces cesarán las revoluciones, porque cuando alguno se presente a nuestro indio y le proponga levantarse en armas, éste preferirá vivir en su pequeña choza a ir a exponer su vida en combates, en revoluciones que a la larga resultan estériles... yo tuve ocasión de ver que ese pueblo de trabajadores (Morelos) está encasado de la guerra, y si tuviera la seguridad de que se le diera un pedazo de terreno para sembrar y un lugar donde construir su casa, dejaría las armas y se sometería al gobierno que realmente le diera garantías..."¹¹¹

A la apertura de la 66^a. Sesión ordinaria (29 de enero de 1917), se leyó el dictamen que la Comisión de análisis sobre la iniciativa presentada sobre el proyecto de artículo 27, el diputado Bojórquez recordaba a los diputados la relevancia de su discusión, ubicándolos como la médula de la Constitución, como el sentido mismo de la revolución iniciada en 1910. "... tenemos a nuestra vista, tenemos que estudiar, durante estos debates, el problema capital de la revolución, que es la cuestión agraria..." Haciendo un recuento

¹¹⁰ Véase la obra de BORQUEZ, Djed, *Crónica de Constituyente*. Impresión de los Talleres de Estampillas y Valores, 1967.

¹¹¹ BORQUEZ, Djed. Op. Cit. Págs. 419 y 420.

histórico sobre la cuestión de la propiedad en México, Bojórquez apuntó la oportuna discusión del 27. Particularmente, señaló como un pilar fundamental de la lucha tanto bélica como ideológica la ley de 6 de enero de 1915, "... precisamente porque era una consecuencia, era la respuesta a esa interrogación eterna de los pueblos, de los pueblos que han querido sus ejidos..."¹¹²

Habiendo participado Bojórquez, la Secretaría decidió proseguir en la discusión del Proyecto, participando en su momento el diputado Epigmenio Martínez al ser tratado el párrafo segundo del mismo, en relación con la expropiación y la indemnización, centrando su exposición y petición en que la indemnización consistiese en "plata" y no en "bonos." Posteriormente, los incisos segundo, tercero y cuarto, pasaron a votación, siendo detenida la presentación del Proyecto en el caso del inciso quinto, discutido por el diputado Ibarra.

En una ardua labor que cubrió muchas horas del vital y significativo sueño natural, las diversas fracciones fueron discutidas. Particularmente, la fracción segunda (en relación con la propiedad eclesiástica), causó enorme sensación en su presentación, siendo combatida por Lizardi, y criticada por Medina, sufriendo una modificación final basada en que los templos que en lo sucesivo se edificasen, serían propiedad de la nación.

En general, la discusión del proyecto de artículo 27 avanzó rápidamente. Cabe mencionar la observación que hizo el diputado

¹¹² Op. Cit. Págs. 424 y 425.

Cepeda Medrano en torno a la lectura del tercer párrafo de la fracción VII, cuando argumentó que el espíritu que alimentó a la Ley del 6 de enero de 1915, en torno a la restitución de tierras, debía de ser cumplida cabalmente en la práctica: "... y en esta nueva época, debido al decreto del ciudadano Primer Jefe, de 6 de enero de 1915, se han restituido las tierras; pero todavía no están en posesión legítima sus primitivos dueños."

Puede concluirse que el artículo 27 de la Ley Fundamental elaborada en Querétaro ratificó las restituciones y posesiones de tierras otorgadas en la ejecución inicial de la Ley de 6 de enero pero, a diferencia de ésta, otorgó primordial importancia e independencia al procedimiento de dotación de tierras, introduciendo además un nuevo renglón en la acción agraria al disponer la creación de nuevos centros de población rural.

SEXTA PARTE

LEGISLACION REFORMAS EN MATERIA
AGRARIA POSTREVOLUCIONARIAS

I). Estudio de las Reformas Constitucionales Postrevolucionarias: el artículo 27 constitucional.

A). Reforma del 10 de enero de 1934.

En el presente apartado, se procurará exponer una visión proyectiva de las múltiples reformas en relación con el artículo central de este estudio, el 27 constitucional, desde la primera en el tiempo, correspondiente al 10 de enero de 1934, según publicación en el Diario Oficial, cuya esencia marcó la abrogación de la Ley del 6 de enero de 1915, considerada anteriormente en el texto original del artículo citado.

Cabe mencionar que, tres años antes, y motivada por el abusivo ejercicio del juicio de amparo y de otros recursos judiciales empleados por los múltiples propietarios afectados con dotaciones y restituciones de tierras, bosques y aguas, se determinó un cambio con fecha 23 de diciembre de 1931, en el texto del artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915. El contenido de esta reforma, anterior a la que aquí ha de tratarse (y en relación no con la Ley de 1915, sino con el artículo 27 directamente), tuvo una enorme repercusión en términos de los repartos agrarios y su agilización. Por mera curiosidad, citamos ambos textos (el original artículo 10° de la Ley de

1915, y el reformado), como un antecedente previo a las reformas del artículo 27 constitucional. El original indicaba en su lugar, que:

“Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término, ninguna reclamación será admitida.

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

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

El texto reformado, concluyó por su parte:

Los propietarios afectados con resoluciones rotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.”

Claro está, no debe perderse de vista que la citada Ley de 6 de enero de 1915, tuvo el carácter y rango de ley constitucional, al

mismo nivel que el artículo 27, siendo abrogada por la reforma que se comenta ahora, en 1934.

Como primera reforma registrada cronológicamente en el orden de su aparición, se encuentra la ya citada Ley del 10 de enero de 1934, cuyo dictamen emitido por las comisiones respectivas en relación con la iniciativa del ejecutivo (Abelardo Rodríguez), contenía el texto íntegro de la misma, el cual fue aceptado sin cambios, aunque con el antecedente de un acalorado debate.

Dos aspectos comprendía (siguiendo el propio dictamen presentado el 19 de diciembre de 1933) la iniciativa que se comenta: el primero, de carácter constitucional en lo que correspondía a la existencia y vigencia de la Ley de 6 de enero de 1915, cuyo texto debía de ser abrogado según las consideraciones expuestas y, segundo (y en el orden común), en lo relativo a la Ley de Organización de Secretarías de Estado, de menor importancia en concordancia con el tema de estudio.

El Ejecutivo justificó la necesidad de hacer prevalecer el texto del 27 sobre el de la multicitada ley carrancista, en que tanto que "... por la premura con que la Constitución debió ser dictada y,..., por la falta de experiencia administrativa sobre el funcionamiento de la Ley, se consideró conveniente incorporar al texto constitucional, mediante simple declaración, la Ley de 6 de enero de 1915. La controversia, que ya desde entonces existía sobre el alcance de la reforma, determinó, inclusive, que en párrafos de la nueva redacción se incluyeran disposiciones contradictorias con las de la Ley de 6 de

enero, como ocurrió, para citar casos concretos, en el párrafo relativo a restituciones, que, según la Ley de 6 de enero debían entregarse a los pueblos sin indemnización, y, según, el artículo 27 la ameritaron en los casos de posesión a nombre propio y a título de dominio por más de 10 años, con el resultado de hacer nugatorios los propósitos del procedimiento restitutorio...”¹¹³

En efecto, el proyecto de reforma presentado por el Ejecutivo se dirigió centralmente a ubicar al artículo 27 constitucional como máxima ley en la materia, evitando así una serie de contradicciones en la práctica jurídica cotidiana del momento, entregada a la labor restitutoria y rotatoria derivada del espíritu revolucionario.

Un punto fundamental, además del citado en torno a la Ley carrancista, era la concepción genérica de “núcleos de población”, eliminando la interminable numeración clasificatoria de “pueblos, rancherías, etc.”, radicadas en la primitiva fracción VI del artículo 27 constitucional.

Por otro lado, la anterior Comisión Nacional Agraria, hasta entonces dependiente de la Secretaría de Fomento, es suplida por un conjunto de nuevas autoridades agrarias, dependientes del Ejecutivo. En este sentido, la fracción XI de la iniciativa tornada en reforma definitiva, estableció la creación de:

“XI. Para los efectos de las disposiciones contenida en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

¹¹³ DARIO DE LOS DEBATES. México, Secretaría de Gobernación. Págs. 703 y 704.

“a). Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias de su ejecución.

“b). Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentaria le fijen.

“c). Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federales, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determine.

“d). Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

“e). Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.”¹¹⁴

El texto del original artículo 27 contenía, por otro lado, 7 fracciones, siéndole agregadas otras once por motivo de la trascendental reforma de 1934. Una de esas once fracciones (la XIV), mantenía en cierta medida el criterio de la reforma a la Ley de 6 de enero, correspondientes a 1931 en materia de amparo. El nuevo artículo 27 sostenía paralelamente que “Los propietarios afectados con resoluciones rotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se

¹¹⁴ Op. Cit. Págs. 707 y 708.

hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo...” Por la simple lectura del texto constitucional, puede el estudioso de la materia percatarse la extrapolación hecha de la reforma de 1931 al artículo 27 en el lugar de referencia. Dentro del artículo en comento, se concedió al particular derecho de acudir ante el gobierno federal para exigir el pago de la indemnización correspondiente en el estricto plazo de un año contado desde la fecha de la ejecución.

Por otro lado, y en materia expropiatoria, se preservó el espíritu original del 27, al cambiarse únicamente de lugar las palabras correspondientes del segundo párrafo. De “...Esta (la propiedad privada) no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización...”, se pasaba a “...Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización...”, texto este último conservado hasta hoy.

El diputado Ramón Ramos, en el debate en lo general, manifestó en relación con la expropiación e indemnización la necesidad de realización fáctica de expropiar igualitariamente. De acuerdo con la exposición que hizo el citado ingeniero y parlamentario, el valle del Yaqui constituía un ejemplo de aplicación parcial de la ley en materia de expropiación, pues eran sujetos pasivos de ésta sólo una pequeña parte de propietarios particulares, quienes llevaban el peso de la inicial resolución de la problemática agraria.

La reforma en comentario pasó, sin mayores complicaciones, al debate en lo particular después de haber sido aprobada por unanimidad, siéndolo también en el Senado y en el cómputo final de las legislaturas locales.¹¹⁵

B). Adición del 6 de diciembre de 1937.

Siguiendo la evolución y transformación paulatina del artículo 27, pilar de la Ley agraria de nuestro país, encuéntrase una adición propuesta esta vez desde el Senado por el oaxaqueño Wilfredo C. Cruz en el sentido de finalizar con los entonces existentes conflictos por límites de terrenos comunales entre diversas poblaciones, generalmente derivados (según se estimó entonces) por la defectuosidad de los títulos, la carencia de criterio y de coordinación al expedirlos y la indefinida situación jurídica en que se encontraban dichos terrenos comunales, existentes en su mayoría desde la época colonial como concesiones particulares a ciertos pueblos por parte del monarca español (véase en este mismo trabajo el apartado correspondiente a la legislación colonial agraria, supra). En efecto, dicha incertidumbre jurídica y aún económica-social produjo serios conflictos regionales por la actualización del derecho que los pueblos poseían. En los términos y análisis del citado senador, la solución propuesta para la eliminación de los conflictos sobre límites pendientes era consecuencia de "... reconocer como válidos aquellos títulos o documentos traslativos de dominio y básicos para la posesión y usufructo o aprovechamiento de tierras cuando aquéllos

¹¹⁵ Esta reforma se declaró definitiva el 23 de diciembre de 1933, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, en los términos aducidos.

llenen todos los requisitos legales de la época en que fueron otorgados o cuando en su contra no existan instrumentos que afecten a los derechos en ellos contenidos o sancionados; que si por los términos de dichos documentos no es posible identificar y localizar los linderos de los terrenos en disputa o determinar el derecho consignado en el título, debe atenderse a la distribución equitativa de la tierra de acuerdo con las necesidades de los pueblos contendientes y demás circunstancias que sea necesario tomar en consideración para concederles los elementos naturales de vida indispensables a su sostenimiento hasta donde lo permita la extensión de la tierras disponibles;...”¹¹⁶

Por su parte, la Comisión Dictaminadora de la iniciativa propuesta determinó una ampliación sutil y necesaria, consistente en abarcar no sólo a aquellas poblaciones cuyo probable o firme derecho derivara de la época colonial en materia de dotación, sino también a todos aquellos casos en los que se observaran pueblos que guardasen estado comunal de organización agraria y económica.

Los párrafos adicionados en lógica consecuencia de la aceptación de la propuesta, fueron los siguientes:

“VII...

“Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas

¹¹⁶ Op. Cit. P. 718.

cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas.

“Si estuvieran conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

“La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.¹¹⁷

Como se verá más adelante, esta fracción fue incluida en la iniciativa de reforma del artículo 27 presentada por el Presidente Salinas de Gortari, el 7 de noviembre de 1991.

Por su parte, la adición en comentario se declaró aprobada, previos los requisitos constitucionales, el 28 de septiembre de 1937, según lo que se colige en el documento guía de esta exposición, el Diario de los Debates.

C). Adición del 9 de noviembre de 1940.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 26 de diciembre de 1938, se dio lectura a la iniciativa de adición de un nuevo párrafo, el sexto, al contexto del artículo 27, para establecer que, tratándose del petróleo y de los carburos de

¹¹⁷ Op. Cit. P. 723.

hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expidiesen concesiones sino que la explotación de dichos productos se llevase a cabo por la nación en la forma determinada por el estatuto reglamentario que se expidiese al efecto con posterioridad.

Como lo manifestó la Comisión Dictaminadora en el documento respectivo, dicha iniciativa fue consecuencia directa del hecho histórico relevante para México conocido como la “expropiación petrolera”, verificado el 18 de marzo del mismo año (1938), a pocos meses de ésta. Era, pues, lógico enteramente, que dicha proposición fuera presentada para su aprobación.

En los términos de dicha adición (vigente hasta nuestros días, con algunas modificaciones), “... el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevara a cabo las explotaciones de esos productos.”¹¹⁸

La citada adición fue aprobada el 29 de noviembre de 1939.

¹¹⁸ Op. Cit. P. 726.

D). Reforma del 21 de abril de 1945.

Siendo presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Manuel Ávila Camacho, se propuso ante el Congreso la iniciativa de reforma al párrafo quinto del multicitado artículo 27 constitucional, en relación con el uso y aprovechamiento de las aguas nacionales.

En el texto de la iniciativa correspondiente puede leerse y comprenderse el espíritu que animó la dicha reforma. Particularmente, se señaló la deficiencia de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional y su reglamento, insuficientes en la práctica para regularizar el aprovechamiento coherente de tal recurso natural en beneficio no de particulares, sino de la nación. Con la iniciativa propuesta, se buscó establecer el impulso de un programa de riegos, tendientes a "... ganar al cultivo agrícola las tierras de la región árida donde la agricultura sin riego es antieconómica por aleatoria e imposible; a suplir las deficiencias de las lluvias en las regiones de buen ciclo.., o a abastecer los cultivos que se emprenden fuera de la época de lluvias; o a suplementar las necesidades de los cultivos exigentes en agua,..."

Conociendo las evidentes posibilidades hidroeléctricas del país, no sólo entonces sino aún hoy, se pretendió establecer una planeación adecuada para la organización y distribución de los recursos acuíferos nacionales, basada en el conocimiento secuencial de los torrentes y lluvias por regiones en estrecha relación con los cultivos. De este modo, se obtuvo que las aguas permanentes,

intermitentes y torrenciales de los manantiales y corrientes, así como aquéllas pertenecientes a los mares territoriales pasaran a ser consideradas como propiedad de la nación.

La iniciativa de reforma fue aprobada por unanimidad de votos y sin previa discusión en ambas Cámaras, declarándose reformado el párrafo quinto del artículo 27 constitucional en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados el 26 de diciembre de 1944.

Reproducimos aquí el texto de dicha reforma, en un afán de continuar siguiendo y extendiendo el hilo conductor de esta exposición:

“(Artículo 27, párrafo quinto). Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzadas

por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales, cuadros, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización, y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de esta agua se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados...”¹¹⁹

E). Reforma del 12 de febrero de 1947.

La reforma del 12 de febrero de 1947 constituye una de las más relevantes por su alcance y contenido, después de la ya tratada de 1934, llevada a cabo durante el régimen de Miguel Alemán Valdés.

La iniciativa centró su atención, creemos, en el parcial restablecimiento de la vía de amparo. “Al efecto, es propósito del Gobierno que preside –señala la iniciativa- apresurar por todos los

¹¹⁹ Op. Cit. Págs. 728 y 729.

medios posibles, la entrega de certificados de inafectabilidad para que la pequeña propiedad, además de la garantía que en sí mismo supone aquel certificado, tenga expedita la vía del amparo. Con objeto...; de que el derecho al amparo de los pequeños propietarios no quede, condicionado a la entrega de los certificados, enviaré oportunamente a la H. Cámara de Diputados una iniciativa de reforma de la Ley de Amparo en vigor con el propósito de evitar que se consumen de manera irreparable afectaciones o privaciones ilegales de pequeñas propiedades. En dicha iniciativa de reforma se establece que a partir de la presente reforma constitucional, la falta de expedición oportuna de los certificados, no privará a los pequeños propietarios que después los obtengan de su derecho al amparo, lo que significa,..., que no correrá el término para la interposición del amparo, contra las referidas afectaciones o privaciones ilegales...”¹²⁰

Como se ha de notar, por la citada iniciativa (posteriormente tornada en reforma), los pequeños propietarios y particularmente los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, obtuvieron la facultad de promover el juicio de garantías contra afectaciones ilegales de sus tierras o aguas. Ciertamente, el derecho de recurrir al juicio de amparo se condicionó a la circunstancia de que el pequeño propietario o poseedor tuviese su certificado de inafectabilidad en el momento de interponer el juicio.

De acuerdo con la fracción decimoquinta, inciso primero de la propia iniciativa, se propuso una reiteración de la protección a la pequeña propiedad, afirmándose que las Comisiones Agrarias

¹²⁰ DIARIO DE LOS DEBATES. P. 733.

Mixtas, los gobiernos locales y demás autoridades agrarias no podrían afectar la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, incurriendo en responsabilidad en el caso de otorgar dotaciones que las afecten, siguiendo a la fracción citada.

Aspectos igualmente relevantes de la reforma en comentario, lo fueron las concepciones en torno a la “pequeña propiedad agrícola”, y a la “pequeña propiedad ganadera.” En este sentido, se propuso, como comprensión de la primera, “la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.” Por su parte, la segunda se delineó en los siguientes términos: “Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor a su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.” Ambos sentidos se preservan en el contexto de la Constitución vigente.¹²¹

Cabe destacar la discusión que se estableció en la Cámara baja en torno a la cuestión del amparo en materia agraria. Destacó la disertación del diputado Antonio L. Rodríguez, quien a su vez resumió la posición de Ramírez Murguía. En dicha discusión propuso la adopción de una situación diversa a la exigencia del requisito de poseer el certificado de inafectabilidad para poder promover el amparo, sugiriendo la preservación del requisito de la

¹²¹ Al respecto de este particular, nótese la iniciativa reciente de reformas al 27 constitucional mandada por el Ejecutivo. Ambos sentidos se preservaron en sus dimensiones.

pequeña propiedad “en explotación”, existente entonces. Para el lector del Diario de los Debates, surge la polémica comprendida de su texto, en boca de los representantes nacionales al discutirse sobre los derechos del pequeño propietario. Como bien se resumió, después de acalorado debate, el pequeño propietario sí goza de derechos como tal ante la dotación de tierras o aguas que le perjudica, si se toma en cuenta el factor de la indemnización. Empero, la citada discusión tomó un cariz cruento al discernir si existían derechos o no para el pequeño propietario, si bien se le negaban hasta entonces (recuérdese la reforma de 1931), la posibilidad de la vía de amparo. Finalmente, la polémica iniciativa de reforma a la fracción quince es aprobada en la Cámara de Diputados por unanimidad de ciento quince votos, pasando posteriormente para su presentación en la cámara alta, donde se señaló que:

“...Ahora, rebasada una nueva etapa en el proceso histórico, se desea restituir al amparo su eficacia para proteger la inafectabilidad del auténtico parvifundio en explotación (nótese, “en explotación”)... Es así como se decide a reimplantar el amparo en materia agraria, para defensa de la auténtica pequeña propiedad en explotación.... La pequeña propiedad no es en sí misma un fin, sino sólo un medio y únicamente merece protección en función de utilidad, en razón de lo que produce; no es, pues, la pequeña propiedad inerte la que debe protegerse, sino aquella que, viviente, en explotación, contribuye a la resolución de los problemas económicos de México...”¹²²

¹²² DIARIO DE LOS DEBATES. Pgs. 783 y 784.

En lo que toca a la segunda gran parte del texto de la iniciativa presidencial, esto es, en respectiva a la extensión de la pequeña propiedad tanto agrícola como ganadera, el criterio general del Senado se manifiesta filial al original de la propia iniciativa, según se puede colegir del análisis del multicitado diario de los Debates. No podría continuar esta exposición sin recordar la presencia de dos senadores trascendentales, tanto en su discurso como en sus obras futuras, Gustavo Díaz Ordaz y Adolfo López Mateos, quienes en sus respectivas intervenciones (siendo la del segundo la que cierra la discusión y proposición) encendidas referencias a la obra agraria de la Revolución Mexicana, fortaleciendo la postura de la reforma y dotación de tierras, “hasta liquidar el latifundio.”

Es así como la iniciativa se torna en reforma, bajo los siguientes términos:

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

“La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terreno de riego o humedad o,

a falta de ellos, de su equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo.”

“XIV. Los propietarios afectados con resoluciones rotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieren dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaron, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni podrán promover el juicio de amparo.

“Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el “Diario Oficial” de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.

“Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos a los que se haya expedido, o en la futura se expida, certificados de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.”

“XV. Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera; e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afectan.

“Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

“Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monto o de agostadero en terrenos áridos.

“Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientos cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales.

“Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientos cabezas de ganado mayor, en los términos que fije la ley; de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

“Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos

señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.”¹²³

F). Reforma del 8 de octubre de 1974.

A continuación se analiza la reforma presentada en el régimen de Luis Echeverría Álvarez, no sin antes hacer notar la existencia anterior de algunas otras que, sin dejar de ser trascendentes, no alcanzan la importancia de la que ahora se comenta.¹²⁴

¹²³ Op. Cit. Pgs. 735 y 736

¹²⁴ En efecto, entre la reforma de 1947, alemanista, y la de 1974, echeverrista, aparecen las siguientes: a. La del 2 de diciembre de 1948, en torno a (esta vez) la adición respectiva a la fracción I, en materia de la concesión a particulares extranjeros de “la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.”

b. La respectiva reforma de 20 de enero de 1960, relacionada con los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, la fracción I del artículo 27 y, por otro lado, los artículos 42 y 48 constitucionales.

c. La adición al párrafo sexto del propio artículo, en relación con la energía eléctrica como área estatal específica de dominio, de 29 de diciembre de 1960.

Por otra parte, y como reformas posteriores a la de 1974, deben acotarse las siguientes:

a. La de 6 de febrero de 1975, en su sexto párrafo, el cual tocó la otorgación de la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación por parte de particulares del “Gobierno Federal” (texto de 1934), al “Ejecutivo Federal (texto de 1975), incluyendo la posibilidad de establecer zonas de reserva nacional y se suprimirlas. Asimismo, se precisó que las declaratorias correspondientes se “harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean.” Un aspecto relevante: se especificó, en materia del petróleo y de “los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseoso o de minerales radioactivos”, que éstos no serían objeto de concesiones o contratos, aspecto que, por cierto, ha sido respetado en la reciente iniciativa salinista.

b. La reforma de 6 de febrero de 1976, en su tercer párrafo, que evocó los términos de “modalidades de que dicte el interés público” (1934), postulando una adición subsecuente, “en BENEFICIO SOCIAL”. Se respetó el derecho de dotación de tierras y aguas a aquéllos núcleos de población que careciesen de ellas.

c. La respectiva del 3 de febrero de 1983, en sus fracciones XIX y XX, justificando y apoyando la necesidad de la asesoría legal a los campesinos, y la promoción del desarrollo rural integral, con la preocupación primordial de integrar al trabajador del campo al progreso económico.

d. La propia del 10 de agosto de 1987, nuevamente en su tercer párrafo.

Cabe citar, en un rigurosos afán investigador, aquellas iniciativas de reforma que no prosperaron a saber: la presentada el 8 de noviembre de 1919 ante la Cámara de Diputados (inciso F); la del 17 de noviembre de 1936, presentada por el diputado Jacinto R. Palacio; la del 30 de septiembre de 1937, promovida por el diputado Santos Pérez Abascal; la del 20 de octubre de 1938 ante la Cámara baja (permitir el amparo cuando se trata de pequeña propiedad agrícola en explotación); del 26 de diciembre de 1938; 27 de diciembre de 1943 (diputado J. Pantaleón Domínguez, sobre la fracción XIV), con la

En la reforma que se estudia, se centró la atención en la capacidad de los estados (entidades federativas) y de los municipios para adquirir y poseer bienes raíces para llevar a cabo los servicios públicos correspondientes en sus regiones. Por otro lado, la designación de la Comisión Mixta se situó a lo que previese la ley reglamentaria local respectiva.

La fracción XII (hoy, en la iniciativa salinista, tentativamente derogada), señaló: “Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores.” Asimismo, se concedió a los estados el fijar la extensión máxima de tierra de la que pudiese ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida, de acuerdo con la fracción XVII.

G). La Iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional presentada por el Ejecutivo Federal el 7 de noviembre de 1991: exposición y comentario.

Habiendo expuesto la métrica formalista de las numerosísimas reformas (trece fructuosas al momento) que ha transformado en

posibilidad del amparo para la pequeña propiedad agrícola; 18 de octubre de 1946, ante la propia Cámara de Diputados, en torno a la fracción XIV, y a la IV (que mencionaba la procedencia del amparo agrario si el quejoso era una comunidad agraria, un ejidatario o un titular de pequeña propiedad agrícola “en explotación”); del 23 de octubre de 1956 (inciso g de la fracción XVII, sobre el “patriotismo de familia”), y del 23 de diciembre de 1963, presentada por el diputado J. de Jesús González Gortázar, respecto al inciso c de la fracción XI (representantes de ganaderos y pequeños propietarios).

forma al artículo 27 constitucional, pilar de la ideología revolucionaria de 1917, se propone ahora el presente apartado hacer un breve comentario, previa exposición, de la iniciativa de reforma al artículo.

Efectivamente, el 7 de noviembre de 1991 el Ejecutivo Federal, en vez de su titular Carlos Salinas de Gortari presentó a la opinión pública su iniciativa de reformas al multicitado artículo 27. La respectiva iniciativa (publicada en los principales diarios de circulación nacional, así como en las revistas de renombre político y económico), se centró en el párrafo tercero, y las fracciones IV; VI (primer párrafo); VII; XV y XVII, siendo propuesta las derogaciones a las fracciones X a XIV y XVI, “para quedar como sigue”:

“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, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrada del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de

la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda surgir en perjuicio de la sociedad.

“... IV. Las sociedades mercantiles por acciones PODRAN SER PROPIETARIAS DE TERRENOS RÚSTICOS (mayúsculas nuestras), pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. La ley reglamentaria regulará los límites de la propiedad territorial que deberán tener las sociedades de esta clase que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, así como sus estructura de capital y su número mínimo de socios, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad se ajusten en relación con cada socio a los límites de la pequeña propiedad; .

“...VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de todas la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos lo bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

“VII. La ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal de la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.

“LA LEY PROTEGERA LA INTEGRIDAD TERRITORIAL DE LOS PUEBLOS INDIGENAS (nuestro).

“Considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, la ley protegerá la base territorial de asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la previsión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

“Considerando el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales EJIDATARIOS Y COMUNEROS PODRAN ASOCIARSE ENTRE SI O CON TERCEROS Y OTORGAR EL USO DE SUS TIERRAS; y, tratándose de ejidatarios, TRANSMITIR SUS DERECHOS PARCELARIOS ENTRE SI (nuestro); igualmente fijará las condiciones conforme a las cuales el núcleo ejidal podrá otorgar el ejidatario el dominio sobre su parcela.

“La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentarias.

“Son de JURISDICCIÓN FEDERAL todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades, en los términos que la ley reglamentaria señale. Para estos efectos y, en general, para la administración de

justicia agraria, LA PROPIA LEY INSTITUIRA TRIBUNALES DOTADOS DE AUTONOMÍA Y PLENA JURISDICCIÓN.

“...X, XI, XII, XIII, XIV (se derogan).

“XV. Se considerará PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

“Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monto, o agostadero en terrenos áridos.

“Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombas; de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

“Se considerará PEQUEÑA PROPIEDAD GANADERA la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.”

“Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se mejore la calidad de sus tierras, aunque se cambie el uso de las mismas, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;

“XVI (se deroga);

“XVII. El Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento de las extensiones que excedan los límites señalados en la fracción XV de este artículo, de acuerdo con las siguientes bases:

“a) El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro de un plazo de dos años contado a partir de la notificación correspondiente;

“b) Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, venta deberá hacerse mediante pública almoneda.

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

“XVIII a XX.”¹²⁵

II.- Resumen de las transformaciones del artículo 27 Constitucional.

Las citadas transformaciones, adiciones y reformas que se plantean, pueden ser resumidas de la siguiente manera:

1. Se abre la posibilidad constitucional de que las sociedades mercantiles por acciones puedan ser propietarias de terrenos rústicos (fracción IV de la citada iniciativa), con la limitación de aquel terreno que sea necesario para la consecución del objeto de la misma. En este sentido, la Explicación de Motivos justifica que:

“...Necesitamos más inversión, pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que éstos se suman al esfuerzo de los campesinos... Por eso, la reforma debe estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y su viabilidad.... Conviene..., permitir la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural...Con ello, se propiciará el flujo de capital hacia las actividades agropecuarias, así como la introducción de técnicas de producción, administración y comercialización modernas en una relación respetuosa y equitativa...”¹²⁶

2. Se reconoce constitucionalmente la propiedad ejidal y comunal de la tierra (fracción VII de la iniciativa). Es decir, se

¹²⁵ Revista PROCESO, 11 de noviembre de 1991 No. 784.

¹²⁶ Revista citada, p. IX de la propia Exposición.

reafirma las formas de tenencia de la tierra producto de la Revolución de 1910. La citada Exposición, resume categórica: "...El Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta preserva ese mandato pero distingue claramente entre las acciones de protección y promoción que sí asume, de aquellos que no debe realizar porque suplantán la iniciativa campesina y anulan sus responsabilidades..."¹²⁷

3. Se especifica "el fin del reparto agrario", al ser propuesto la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIV y XVI en su totalidad, y la fracción XV en su párrafo tercero, de manera parcial. "...La obligación constitucional de dotar a los pueblos -señala la Exposición- se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. YA NO LO ES MAS... La reforma agraria ingresa a una nueva etapa... Los legítimos derechos de todas las formas y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos..."¹²⁸

4. Creación de tribunales agrarios, autónomos y con plena jurisdicción (fracción VII). En su lugar, se indica: "...Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer..., tribunales federales agrarias, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y

¹²⁷ P. VIII.

las referentes a sus límites. Con ello, SE SUSTITUYE EL PROCEDIMIENTO MIXTO ADMINISTRATIVO-JURISDICCIONAL DERIVADO DE LA NECESIDAD DE UNA INMEDIATA EJECUCION...”¹²⁹

5. Se mantienen los principios de la propiedad originaria de la Nación sobre tierras y aguas; el dominio inalienable e imprescriptible sobre los recursos naturales; sobre la explotación directa del petróleo, los carburos de hidrógeno y los materiales radiactivos, además de la generación de la energía eléctrica para el servicio público y nuclear (párrafo sexto del artículo 27, fracción IV, entre otros).

Ciertamente, la actual iniciativa ha venido integrándose a partir del proyecto neoliberal del gobierno salinista, enfocado particularmente hacia la inversión privada en nuestro país en las más variadas ramas de la economía nacional. Dentro del contexto de la llamada “Reforma del Estado”, concepto éste que se acuñó desde 1989, se incluyó hoy la perspectiva de transformación agropecuaria desde sus raíces más profundas.

Como un antecedente a la iniciativa del Presidente Salinas de Gortari, puede ser citado un extracto de la conferencia del subsecretario de Política sectorial y Concertación de la SARH, Gustavo Gordillo, fechada el 10 de octubre de 1991, que bien resume la postura actual en torno al campo:

¹²⁸ P. VIII.

¹²⁹ Revista PROCESO. P. IX.

“...Ya no se puede continuar con esquemas que interfieren y burocratizan las relaciones entre los diversos sectores económicos, al grado de limitar la libertad de asociación económica. Es imperativo que los productores rurales, los industriales y los comerciantes dejen de ser asiduos visitantes de las oficinas sectoriales de gobierno y, con menos trámites, se conozcan, estrechen sus relaciones y juntos hagan una sólida economía nacional.

“Para ello es importante encarar la reforma agropecuaria no desde la discusión de la tenencia de la tierra -no tiene sentido repetir una discusión que cada día que pasa se convierte más en una disquisición de historiadores- sino desde el ángulo de las articulaciones productivas entre la actividad primaria y actividad secundaria y de servicios...

“...En el nivel mundial, la globalización de la economía ha contribuido a la pérdida relativa de la importancia de la tenencia de la tierra, puesto que a muchas empresas que controlan eslabones estratégicos de las cadenas agroalimentarias les es superflua la propiedad jurídica de la tierra...

“...Por eso es necesario desideologizar la dinámica productiva del sector agropecuario por gestiones más pragmáticas y concertadas, que sumando esfuerzos aseguren beneficios mutuos...”¹³⁰

¹³⁰ LA JORNADA, viernes 11 de Octubre de 1991. “La Reforma Agropecuaria”, por Gustavo Gordillo. P. 52, continuada en la 13.

Como antecedente fundamental de la propia iniciativa presidencial, cabe recordar lo dicho al efecto en el reciente informe del 1 de noviembre de 1991, donde se anunció

Paralelamente a la corriente que postula la plausibilidad de la reforma y de la transformación agropecuaria, se ha elevado voces como la de la llamada Central Independiente de obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), afirmando que se percibe la tendencia a una nueva privatización absoluta de la tierra, así como de un retorno al latifundismo civil (¿y eclesiástico?), representada por José Dolores López.¹³¹

Para críticos de mayor raigambre cultural, como el investigador José Luis Calva, constituye "...un grave error centrar la capitalización del campo en reformas jurídicas... No hay necesidad de ninguna reforma para sacar adelante al campo y hacerlo que, incluso, genere excedentes exportables. Lo único que deben darse son los recursos que siempre ha negado el gobierno."¹³²

Sin embargo, no cabe duda que, a partir del tercer informe de gobierno, se ha marcado la pauta decisiva para una transformación,

públicamente que: "...El reparto agrario establecido hace más de 50 años se justificó en su época, y es reconocido hoy en día por su compromiso con los campesinos. En su momento llevó justicia al campo; pero pretender, en las circunstancias actuales, continuar por el camino de antes ya no significa prosperidad para la patria ni justicia para los campesinos... hoy la mayoría de los ejidatarios o de los pequeños propietarios es de minifundistas; dos terceras partes de los campesinos que siembran más en la nación tienen menos de tres hectáreas de tierra de temporal por familia; muchos sólo poseen surcos... Antes, el camino del reparto fue de justicia; hoy es improductivo y empobrecedor... por eso llegó el tiempo de cambiar nuestra estrategia en el campo... PROMOVERE UN PROGRAMA INTEGRAL DE APOYO AL CAMPO CON RECURSOS ADICIONALES PARA CAPITALIZARLO, ABRIR OPCIONES DE PROYECTOS PRODUCTIVOS Y DE ASOCIACION, Y PROTEGER LA VIDA EN COMUNIDAD. ESTO REQUIERE TAMBIÉN DE REFORMAS A LA LEGISLACION AGRARIA QUE MANTENGAN CLARAMENTE LO YA GANADO Y QUE FACILITEN LAS LUCHAS FUTURAS DEL PUEBLO CAMPESINO POR SU DIGNIDAD Y BIENESTAR... RATIFICAREMOS LA VIGENCIA DE LAS TRES FORMAS DE PROPIEDAD QUE ESTABLECE LA CONSTITUCION PARA EL CAMPO: EJIDAL, PRIVADA Y COMUNAL..." (Excélsior, esto integro del tercer Informe de Gobierno, sábado 2 de noviembre de 1991, p. 7).

¹³¹ Revista PROCESO, No. 784 p. 9

¹³² Ibid. P. 13.

no sólo en materia agropecuaria, sino en diversos aspectos de la vida nacional (relaciones Iglesia-Estado, la educación, etc.) que denotan la inevitable realidad de cambio mundial que se presenta, fatal, en nuestro tiempo presente, demandante de nuevas perspectivas. Y quizás, de no seguirse la ruta de la transformación razonada, México quede atrás en el camino de la evolución histórico-económica.

Resulta ilustrativo realizar, a manera de epílogo de este apartado, una acotación particular correspondiente a los trabajos que la Cámara de Diputados hizo en torno a la citada iniciativa presidencial, así como su evolución parlamentaria.

Al día siguiente de la publicación por los medios masivos de comunicación del sentido de la iniciativa, y de acuerdo a un marco preparado al efecto, con un vistoso cuadro del agrarista fundamental de la Revolución mexicana, Emiliano Zapata, la citada propuesta llegó a manos de la Cámara de Diputados para su discusión, previo dictamen. Fue así como se integraron en una sola las comisiones de Gobernación y de Reforma Agraria, las cuales habrían de preparar el dictamen para su lectura y virtual aprobación plenaria (2 de septiembre de 1991).

“Con sólo una adición de fondo, para fijar límites a la propiedad rural de las sociedades mercantiles, las reformas al artículo 27 constitucional propuestas por el presidente Carlos Salinas de Gortari fueron aprobadas anoche por las comisiones unidas de gobernación y de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados...,” se lee en el

artículo que ocupa la primera plana del diario "La Jornada", correspondiente al 3 de diciembre de 1991.

Desde un principio, se manifestaron a favor el PRI y el PAN, estando en virtual posición contraria el PRD y el PPS. Por su parte, mantuvieron una posición semiindefinida las fracciones del PARM y del PFCRN, respectivamente. Fue así como se precisó la medida de las discusiones: martes 3, lectura del dictamen en un primer instante; miércoles 4, segunda, con la virtual aprobación en lo general, jueves 5, debate y eventual aprobación en lo particular (lo que en realidad aconteció hasta el sábado 7 del mismo mes de diciembre).

Como se apuntó con anterioridad, la primera preocupación que se manifestó abiertamente en la generalidad de los legisladores fue la de la reaparición abierta de los latifundios, una de las causas fundamentales que motivara la contienda revolucionaria de 1910. Así, la principal adición al proyecto del Ejecutivo Federal, de inicio, por parte de los diputados consistió en delimitar la extensión máxima de la tierra que pueden poseer las sociedades mercantiles hasta en 25 veces la dimensión de la pequeña propiedad. En términos numéricos, las sociedades que eventualmente inviertan en el agro mexicano podrían tener hasta 2,500 hectáreas de riego, 5,000 de temporal, 10,000 de agostadero de buena calidad y 20,000 de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

El día 3 de diciembre, como se recordará, tocó el turno a la primera lectura reglamentaria, teniendo lugar la toma de la bancada

perredista de la tribuna, debiendo trasladarse la mayoría conjunta de priístas y panistas a un recinto alterno de la propia Cámara a sesionar, en tanto que en el exterior del mismo tenía lugar una manifestación campesina contraria a las reformas agrarias.

La 55ª legislatura, histórica de principio por la magnitud de las decisiones que le ha tocado abordar, aprobó en lo particular, con sus modificaciones, la iniciativa el día 7 de diciembre de 1911. Así, 343 priístas y panistas votaron a favor, 24 en contra (perredistas), y varios que no quisieron participar en la votación, retirándose (PPS).

¿En qué términos fue modificada la propia iniciativa? Sin lugar a dudas, se reiteró el interés de prohibir los latifundios. Seguimos fielmente, en este lugar, lo apuntado por el diario “La Jornada” al respecto:

“...Hasta los primeros minutos de hoy (7 de diciembre, sábado), en las dos sesiones de discusión en lo particular de las reformas al 27, la Cámara de Diputados había debatido y modificado, en su caso, sólo el párrafo tercero, la fracción IV y la fracción VII de la iniciativa... En el caso de la fracción VII, que propone la enajenación del ejido, la diputación del PRI aceptó sugerencias del PAN, PRD y PFCRN y modificó el texto de dicha fracción...

“...En la fracción XIX de la propuesta... se incorporó que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales o ejidales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hayan pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así

como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente.”

Un debate por demás trascendente, se motivó al respecto de la extensión de las tierras de propiedad de las sociedades mercantiles, propuesta en 2,500 hectáreas por las comisiones conjuntas: “... Es una adición al párrafo primero (de la fracción IV, proposición de las comisiones) y queda como sigue: “En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que las respectivas, equivalente a 25 veces los límites señalados en la fracción décima quinta de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras, propiedad de la sociedad, no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En ese caso, toda propiedad hacendaria e individual correspondiente a terrenos rústicos será acumulable para efectos de cómputo. Así mismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

“Párrafo tercero: “la propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción...”

A fin de cuentas, la iniciativa de reformas fue aprobada con los solos votos del PRD y PPS en contra. Para la discusión en lo particular se requirieron 24 horas en dos sesiones, y la intervención de 150 oradores. Los términos definitivos de los cambios o modificaciones realizadas por la Cámara baja son distinguidos por “La Jornada” del 8 de diciembre de 1991: “...Se estipula: “En ningún caso las sociedades (mercantiles) de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a 25 veces los límites señalados en la fracción 15 de este artículo” y establece los medios de registro y control de las mismas.

“Dichas adiciones, junto con la precisión que se hace en el primer párrafo de la fracción 15, donde se señala la “prohibición” de los latifundios, obedecieron a las críticas que todos los sectores hicieron sobre la eventualidad de que al permitirse con el nuevo texto del 27 la venta y renta del ejido, se corriera el riesgo de regresar al acaparamiento de tierra.

“...En la fracción séptima..., se introdujo un cambio con el que “se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra”. Se indica que “dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al cinco por ciento del total de tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción 15. “En la misma fracción séptima se aclara: “La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población

ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo ejidal y responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.”

“En la fracción 17, en donde el proyecto del Ejecutivo marcaba como límite dos años para enajenar los excedentes de tierra, dicho plazo se redujo a un año y se aclaró que para la enajenación de dichos excedentes, “en igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.”

“En la fracción 19 se corrigieron el segundo y tercer párrafos, que quedaron de la manera siguiente: “Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades.

“Para estos efectos, y en general para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta por la Comisión permanente. La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.”

“De los artículos transitorios, el que en la iniciativa era cuarto pasa a ser tercero y se precisa que entre las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria, del Cuerpo Consultivo Agrario y las comisiones agrarias mixtas se encuentran las de la encargarse de la “restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales” y que “el cuerpo consultivo agrario dictará la resolución definitiva sobre dichos asuntos.” (“La Jornada”, México, 8 de diciembre de 1991).

III.) La legislación agraria secundaria postrevolucionaria.

1. Leyes, reglamentos y decretos anteriores al Código de 1934.

En el orden de su exposición serán presentados en el presente apartado aquellas leyes secundarias, reglamentos y decretos que antecedieron al gran Código Agrario de 1934, primero en su tipo dentro del marco legislativo agrario en nuestro país.

Destaca, en primer sitio, la renombra Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, primera ley reglamentaria de dicha institución derivada del artículo 27 constitucional. La citada Ley compendió las disposiciones, un tanto dispersas. De múltiples circulares de carácter administrativo expedidas desde 1916, en plena lucha revolucionaria, hasta el año de su creación, 1920.

En cuanto a su contenido, vale decir que reguló el funcionamiento de dos autoridades: la Comisión Nacional Agraria y las Comisiones locales. La parte adjetiva establece un conjunto de disposiciones para sistematizar los procedimientos restitutorio y rotatorio. Ambos, según dicho ordenamiento, tenían dos instancias:

la primera que concluía con el mandamiento del gobernado, y la segunda –revisión de oficio-, era tramitada ante la comisión nacional que culminaba con la resolución presidencial de carácter definitivo.

La autenticidad de los diversos títulos de propiedad era calificada por la Comisión nacional Agraria, previo dictamen pericial. En el supuesto de los juicios rotatorios, el gobernador de la entidad respectiva remitía los expedientes a la multicitada Comisión, esta vez Local, acompañada de un informe sobre la calidad de las tierras, el precio de los artículos de consumo en la región, etc. Ello, a manera de primera instancia. Como una segunda, surgía la Comisión Nacional, para efectuar la revisión ex officio: ésta debía, en el plazo ligero de un mes, formular un dictamen específico que habría de servir al Ejecutivo Federal (máxima autoridad agraria), que resolvía con carácter definitivo.

¿Cuál era, según la citada Ley, la extensión del ejido? La superficie –considerando la calidad de las tierras mismas-, cubría aquella extensión que produjera, como mínimo y por jefe de familia, “el doble del jornal medio diario que se paga en la localidad.”

Cabe destacar, por otro lado, que los llamados Comités Administrativos (creados por la circular respectiva de 18 de abril de 1917), cuya función fundamental era la distribución y administración de los terrenos ejidales, fueron sustituidas puntualmente por las Juntas de Aprovechamientos de los Ejidos, esta vez con la repetida función de la distribución, más la correspondiente al aprovechamiento de los terrenos ejidales.

En el campo de la resolución de controversias, fungía como autoridad respectiva la Comisión local Agraria. En el campo de las sanciones, destacan particularmente las aplicadas, de acuerdo al caso, a funcionarios agrarios que incurriesen en cohecho; omisiones; parcialidad o demora sin justificación legal en lo relativo a las tramitaciones agrarias; etc. la sanción agraria inmediata era la de la cesación del encargo, sin perjuicio de la consignación ante la autoridad en materia penal.

En segundo sitio, destaca el decreto del 22 de noviembre de 1921¹³³, que abrogó la Ley de Ejidos, facultó al Ejecutivo Federal para reorganizar el funcionamiento de las autoridades agrarias y fijó bases varias para regular los procedimientos agrarios. Una creación importante de este decreto, fue la Procuraduría de Pueblos, dependiente de la Comisión Nacional Agraria, institución cuya función primera era la de asesorar, patrocinar y promover a nombre de los trabajadores del campo todos aquellos trámites agrarios en forma gratuita y eficiente, como lo ordena la Norma de Normas.

Con base en el artículo 3°. Del invocado decreto, se expidió el 17 de abril de 1922 el correspondiente Reglamento. Dicho ordenamiento dispuso que la Comisión Nacional agraria se integraría por nueve miembros, tres de los cuales serían agrónomos, dos ingenieros civiles y los restantes “personas honorables”, siendo presidida por el Secretario de Agricultura y Fomento. Por su parte, las Comisiones Locales se conformarían por un agrónomo, un

¹³³ Al efecto de estudiar la evolución legislativa agraria, es muy recomendable el empleo de la obra de Fabila “Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.

ingeniero civil y tres particulares, estos últimos de igual y reconocida “honorabilidad”.

De acuerdo con el Reglamento, sólo los pueblos, las rancherías, las congregaciones, los condueñazgos, las comunidades, los núcleos de población existentes en las haciendas abandonadas por sus propietarios y las ciudades villas cuya población hubiese disminuido considerablemente, podrían solicitar y obtener tierras. En cuanto a los procedimientos, todos aquellos expedientes relativos a la dotación y restitución se tramitarían en primera instancia ante las Comisiones Locales, provisionalmente resueltos por los gobernadores (en cinco meses, máximo). Un punto común: el Ejecutivo Federal resolvería en definitiva.

La extensión del ejido, por su parte, sería la “suficiente para asignar a cada jefe de familia o individuo mayor de 18 años una parcela de estas dimensiones: de 3 a 5 hectáreas en terrenos de riego o humedad; de 4 a 6 en terrenos de temporal con regular y abundante precipitación pluvial; de 6 a 8 en tierras de mal temporal” (artículo 9).

En el terreno de la inafectabilidad, y en vía restitutoria, se declaró inafectable una extensión hasta de 50 hectáreas poseídas a nombre propio y a título de dominio por más de diez años (artículo 5°.)

Por otro lado, y en el terreno de las leyes reglamentarias sobre repartición de tierras ejidales, cabe señalar que fueron dos las más

Por su parte, la Ley de 1927, modificó a su antecesora en la misma materia de 1925, manteniendo a los Comisariados Ejidales. Empero, en el artículo 7º. Se creó un nuevo órgano de ejidatarios: el Consejo de Vigilancia integrado por tres miembros con la facultad de vigilar los actos del Comisariado Ejidal (una especie de “fiscal del fiscal”), revisar periódicamente la contabilidad y hacer del conocimiento de la Secretaría de Agricultura las anomalías descubiertas.

Reiteraré asimismo que la propiedad comunal de los pueblos es inalienable e inembargable, y que no puede transmitirse ni cederse por ningún título.

2. Creación del Departamento Agrario y Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

La institución del llamado Departamento Agrario (que después sería Secretaría de la Reforma Agraria), fue creada por decreto de 16 de enero de 1934, durante el gobierno del Presidente Abelardo Rodríguez (no durante el periodo cardenista, como se suele considerar con harta frecuencia).

Al respecto, el tratadista Guillermo Vázquez Alfaro expone que: “...El citado decreto del mandatario sonoreense (Rodríguez), en cuatro artículos, dispone la creación del Departamento Agrario con base en la reforma constitucional del 34 (la que ha sido expuesta, en torno al artículo 27) y sujetó a la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos, con atribuciones en las materias siguientes: estudio

relevantes sobre esta materia, a saber: la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal (19 de diciembre de 1925), y la Ley del Patrimonio Ejidal (25 de agosto de 1927), que reformó y substituyó puntualmente a la primera.

La primera de dichas leyes fue expedida durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, y constó de 25 artículos. Instituyó los Comisariados Ejidales como órganos representativos de los núcleos de población ejidal, teniendo como facultades-obligaciones, las de representar el ejido, administrarlo, fraccionar sus tierras cultivables. Se integraba este organismo por tres propietarios y suplentes, quienes fungían un año en sus respectivos encargos.

Un punto muy importante, es el respectivo al que el adjudicatario de una parcela tendría el pleno dominio (siguiendo en ello a la ley carrancista de 1915) de la misma, con las limitaciones de no poder venderla o embargarla; no constituir sobre ella garantía real alguna; al morir el propietario, sus derechos se transferirían al heredero los derechos sobre la misma. Cabía la privación de derechos parcelarios, en el supuesto de que sin motivo justificado, se abandonase la parcela por su titular durante un año, sin haberla cultivado.

Siguiendo el espíritu constitucional, la expropiación de bienes ejidales se autorizaba por causas de utilidad pública cuando fuera estrictamente imprescindible y mediante la compensación de tierras “en cantidad igual a la expropiada y en lugar inmediato al ejido.

y aplicación de las leyes agrarias relativas; tierras comunales de los pueblos; dotaciones y restituciones de tierras; fraccionamiento de tierras, en su jurisdicción respectiva; dotaciones y restituciones de tierras; parcelamiento de los ejidos; organización de los ejidos; registro agrario; Cuerpo Nacional Consultivo; delegaciones en los estados; Comisiones Mixtas Agrarias; Comités Particulares Ejecutivos; Comisariados Ejidales y Procuraduría de Pueblos...”¹³⁴

En lo relativo al primer Código Agrario formal, cabe decir que éste fue expedido igualmente durante el régimen de Rodríguez, el 22 de marzo de 1934, siendo publicado su texto el 12 abril del propio año. Con ello, se incorporaron las leyes de Dotación y Restitución de Tierras y aguas; del Patrimonio Ejidal; de Nuevos Centros de Población Agrícola y de Responsabilidades de funcionarios. Constó de diez títulos, 178 artículos y 7 transitorios, reglamentando igualmente al Departamento Agrario, al Cuerpo Consultivo y a las Comisiones Mixtas. Introdujo innovadoras reformas en materia adjetiva, determinando asimismo la parcela ejidal y la pequeña propiedad agraria inafectable.

“...Diversos autores están de acuerdo en que este primer Código (denominación, por cierto, muy acertada) es un avance sistemático y de contenido –señala el citado autor-, con referencia a los anteriores ordenamientos. En este trabajo se pretenden comprenderlo en o que podría considerarse como un “paquete” de reformas que tratan de estudiarse en este artículo; así, también

¹³⁴ “1934: año clave; creación del Departamento Agrario y promulgación del primer Código”. Artículo publicado en EL UNIVERSAL, 1987.

como parte de un proyecto general, el ordenamiento de carácter reglamentario es adecuado a su época...”¹³⁵

A continuación, se enumera el contenido de los diez citados títulos del Código de 34:

- a. Primer título: relativo a las autoridades agrarias y a sus atribuciones respectivas.
- b. Segundo título; que regulaba la restitución y dotación como derechos.
- c. Tercer título: estableció disposiciones generales en materia de dotación.
- d. Cuarto título: normó el procedimiento rotatorio de tierras.
- e. Quinto título: aludió a la dotación de aguas.
- f. Sexto título: referente a la creación de nuevos centros de población agrícola.
- g. Séptimo título: correspondiente al Registro Agrario Nacional.
- h. Octavo título: que señaló el régimen de la propiedad agraria
- i. Noveno título: estableció las responsabilidades y sucesiones.

¹³⁵ Artículo citado.

j. Décimo título: sobre disposiciones generales.

Para Lemus García, el citado Código introdujo notables innovaciones, “siendo las más importantes las siguientes:

- I. Reglamento al nuevo Departamento Agrario en lugar de la Antigua Comisión Nacional Agraria.
- II. Establece las Comisiones Agrarias Mixtas en lugar de las comisiones Locales Agrarias.
- III. Agrega como requisito para determinar la capacidad de los núcleos de población a ser dotados que existan antes de la fecha de la solicitud correspondiente.
- IV. Considera como una sola propiedad los diversos predios que, aunque aislados, sean de un mismo dueño, y los que sean de varios dueños proindivisorios.
- V. Reconoce capacidad agraria a los peones acasillados.
- VI. La superficie de la parcela sería de 4 hectáreas de riego u 8 de temporada.
- VII. Considera inafectable por vía de dotación hasta 150 hectáreas de riego y 300 de temporal, las que podrán reducirse a 100 y 200 respectivamente si en el radio de

7 kilómetros a que se refiere el artículo 34 de la Ley no hubiera tierras afectables.

- VIII. En materia de ampliación de ejidos suprime el término de diez años que fijaba la ley anterior para que procediese.
- IX. Introduce como nuevo procedimiento para la integración de ejidos, “la creación de nuevos centros de población agrícola.”
- X. Declara que los derechos de los núcleos de población sobre los bienes agrarios, así como los que corresponden individualmente al ejidatario sobre la parcela, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
- XI. Establece en su artículo 53 los llamados “distrito ejidales” que son unidades económicas de explotación en la que se asocian ejidatarios y propietarios con predios afectables, en los términos que fija la propia ley.
- XII. En materia de procedimientos la tendencia del primer Código Agrario es la simplificar y expeditar los trámites agrarios para favorecer al sector campesino.

XIII. Resulta novedosa también la inclusión de un capítulo específico en materia de responsabilidades y adiciones.”¹³⁶

3.- El Segundo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

El Código Agrario expedido el 23 de septiembre de 1940, abrogó el primero de 1934, con lo que culminaría la labor agrarista del régimen cardenista en esta materia.

El Código de 34 sufrió diversas reformas, entre otras, por decreto de primero de marzo de 1937 que introdujo en la ley y creó las concesiones de inafectabilidad ganadera, agregando al Código Agrario el artículo 52 bis; por decreto expedido en Mérida, Yucatán el 9 de agosto de 1937 que reformó los artículos 34, 36, 37, 45, 66, 83 y 139 y adicionó el Título Octavo que trató “Del Régimen de Propiedad Agraria”, con un capítulo II bis y el artículo 131bis, derogando los artículos 43, 46 y 52, y por decreto de 30 de agosto de 1937 que reformó los artículos 51 y 148 derogaron el 53 del Código de 34.

Con respecto al contenido de este segundo ordenamiento en la materia estudiada, señala Lemus, como puntos fundamentales, los siguientes:

¹³⁶ LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Edición citada. Pgs. 386-387

“I. En el capítulo de autoridades agrarias, establece la distinción entre autoridades y órganos, considerando que éstos son auxiliares técnicos que nunca ejecutan como el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

“II. Establece que las dotaciones no solo pueden hacerse en terrenos de riego y de temporal sino en los de otras clases en los que pueda realizarse una explotación remunerativa para evitar el desplazamiento inútil del campesinado.

“III. Faculta al Gobierno Federal para disponer de los excedentes de aguas restituidas, que no utilicen los núcleos beneficiados.

“IV. Considera como simulados los fraccionamientos de propiedades afectables que se hayan operado con el deliberado propósito de eludir la aplicación de las leyes agrarias.

“V. Autoriza la constitución de ejidos ganaderos y forestales, cuando no se disponga de terrenos laborables.

“VI. A los requisitos para normar la capacidad individual del ejidatario se agrega la condición de que no tenga un capital agrícola superior a los cinco mil pesos.

“VII. En su terminología legal substituye el término “parcela” por el de “unidad normal de dotación”.

“VIII. Apunta la conveniencia de desarrollar la explotación colectiva del ejido, con base en la ciencia económica.

“IX. Establece que los fondos comunales de los pueblos serán administrados por ellos y depositados en la institución crediticia ejidal.

“X. Respecto a procedimientos agrarios, los plazos de tramitación se reducen hasta el mínimo.

“XI. Se incluye en materia procesal, el procedimiento relativo a la titulación de bienes comunales, cuando no tienen conflictos de límites.

“XII. Se reglamenta el procedimiento constitucional en materia de conflicto de límites con una primera instancia que falla el Ejecutivo Federal y una segunda que resuelve la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“XIII. Por último, se faculta a los núcleos de población en posesión de bienes comunales para continuar con el régimen tradicional de propiedad y explotación de los mismos o para optar por el sistema ejidal.

“El período de vigencia del Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 fue muy breve, pero sus efectos debemos evaluarlos, considerando el grado de perfeccionamiento y la técnica jurídica que introdujo en las instituciones agrarias en su innegable influencia en

el Código Agrario vigente que respetó los lineamientos e instituciones básicas del Código de 34...”¹³⁷

4.- El Tercer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos: su sustitución por la Ley Federal de Reforma Agraria.

Expedido el citado Código durante la presidencia de Ávila Camacho, y publicado en el Diario Oficial el 27 de abril de 1943, cuya vigencia fue de 28 años, sería abrogado por la innovadora Ley Federal de Reforma Agraria, expedida por el gobierno echeverrista el 22 de marzo de 1971 y publicada en el mismo Diario Oficial el 16 de abril del mismo año, la cual rige actualmente.¹³⁸

Por su relevancia, cabe hacer mayor referencia en este espacio a la Ley Federal antes citada. En el proyecto gubernamental, o mejor dicho presidencial de Echeverría, se señaló la necesidad de promover el mejoramiento de los campesinos y de continuar la reforma agraria, aumentando las áreas de riego y ampliando su distribución. Se fortalecería al ejido como aquella “célula activa de la democracia”. Dicha ley se integró por 480 artículos más 8 transitorios, distribuidos en 63 capítulos, 17 títulos y 7 libros. El Libro Primero trata de la organización y atribuciones de las autoridades agrarias y del Cuerpo Consultivo Agrario; el Segundo, sobre la naturaleza del ejido como institución central de la reforma agraria; el Tercero, que norma la vida económica de ejidos y comunidades; el Cuarto, sobre la redistribución de la propiedad agraria; el Quinto (fundamental),

¹³⁷ Op. cit. Pgs. 388 y 389.

¹³⁸ Al respecto de esta Ley, cabe hacer notar que, en base con la Iniciativa salinista reciente, habrá ciertamente de renovarse la legislación en la materia.

que establece los procedimientos agrarios (materia adjetiva); el Séptimo último en torno a la responsabilidad en materia agraria.¹³⁹

Vázquez Alfaro, haciendo una somera comparación de el código de 40 y la Ley de 71, menciona:

“...La Ley cardenista no estipula requisitos para obtener unidad de dotación; la Ley de 1971, señala que los solicitantes deben ser mexicanos por nacimiento hombre o mujer de 16 años o de cualquier edad si tiene familia a su cargo; residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes...

“...El Código mencionado (40) ordena dotar tierras para la enseñanza vocacional; la Ley de 1971 determina que los alumnos que terminen sus estudios en las escuelas de enseñanza agrícola media, especial o subprofesional, tienen derecho a ser incluidos como campesinos capacitados en los censos de su pueblo de origen o a ser acomodados en las superficies excedentes, si las hubiera.

“...En materia de bienes afectables, la Ley de 1971 no incorpora cambios sustanciales, a excepción de las modificaciones introducidas

¹³⁹ El Código de 42, contenía los siguientes libros: Primero, sobre la organización y competencia de las autoridades y órganos agrarios y ejidales; Segundo, sobre la redistribución de la propiedad agraria; Tercero, que regulaba el régimen de propiedad y explotación de bienes ejidales y comunales; Cuarto, procedimientos agrarios; Quinto, sanciones. Contenia 365 artículos, incluyendo transitorios; 12 títulos, 42 capítulos, 2 secciones y un cuerpo de disposiciones generales.

en cuestión de criterios para juzgar los fraccionamientos; el código anterior considera ciertos hechos como simples indicios de la simulación... La Ley de 1971 crea la presunción legal de que si aparecen algunos de éstos, la simulación existe. La carga de la prueba pasa a los propietarios afectables, en esto el más reciente ordenamiento es superior.

“El Código cardenista otorga (40) como superficie de la unidad normal de dotación, cuatro hectáreas de riego o humedad y ocho hectáreas en terreno temporal. La Ley de 1971 las delimita en 10 hectáreas de terreno de riego o humedad y a veinte hectáreas de terreno de temporal, con base en la reforma alemanista de 1947.

“...Para la constitución de ejidos ganaderos y forestales el Código cardenista señala asignación suficiente para desarrollar el mejoramiento integral de la familia campesina. La Ley de 1971 fija el monto de la unidad de dotación ganadera, no menor a la superficie necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes...”¹⁴⁰

¹⁴⁰ “Mas amplio que la Ley Agraria de 1971, el Código cardenista de 1940” Artículo publicado en EL UNIVERSAL, 1987.

CONCLUSIONES

Primera.- Lo agrario, en consonancia con lo jurídico, son fenómenos paralelos de una misma realidad social, económica y política. Ambos fenómenos, Derecho y campo, comprenden una conjunción que debe ser estudiada paralela y complementariamente, sin perder de vista la permanente necesidad que del agro el hombre ha tenido a través de todos los tiempos.

Segunda.- El pueblo conocido bajo el nombre de aztecas tuvo una clara y precisa organización agraria que le permitieron llegar a ser uno de los pueblos más poderoso de Mesoamérica. El calpulli constituyó la célula de la producción tenochca, entendido también por los diversos estudiosos como clan, terreno comunal, grupo de familias emparentadas entre sí, etc.

Tercera.- La tierra, entre los mexicas, se encontraba dividido entre aquéllas reservadas al pueblo, y a la categoría dominante (guerreros, jefes, sacerdotes-funcionarios). De entre las diversas categorías de tierras, destacaban los calpulli, unidades fundamentales de producción, que por su importancia y practicidad llegaron a constituir la base para la urbanización de la futura ciudad colonial. Entre otras, se encontraban las tierras llamadas tlaxilacallis, tecpillali, teopantlalli, tlatocatlalli, etc.

Cuarta.- La sociedad azteca conoció de la institución jurídica que se conoce como propiedad privada (Friedrich Katz, Mendieta y Núñez), confirmado por las parcelas del macehual, de carácter inenajenable.

La tierra, como en todos los pueblos de la humanidad, constituía el principal y más relevante medio de sustentación.

Quinta.- La estructura jurídico-agrario colonial presenta antecedentes históricos-políticos concretos, como las bulas papales de Alejandro VI de 1493, apoyadas en razones religiosas y jurídicas con el fin de repartir la riqueza recién descubierta y codiciada por las potencias europeas. El interés privado constituyó el motor de la conquista y colonización, a través de la vía de las capitulaciones; ello debido a la pobreza económica de Castilla y Aragón, resultado del periodo de la Reconquista y de la pugna frontal contra el protestantismo y sus derivaciones. Así pues, las citadas bulas constituyen antecedentes en materia de propiedad en la historia jurídica de México.

Sexta.- Numerosas instituciones hispanas fueron adaptadas (en muchos casos, cuando ya habían desaparecido en la práctica en el país de origen) y los territorios sometidos, entre ellas el repartimiento, la encomienda, el corregimiento, las mercedes reales. Destacó particularmente (aun como problema político) la encomienda, comprendida como una transacción entre el interés político estatal que pugnaba por su porción en las ganancias, y el conquistador tornado en encomendero. La tierra fue precisamente el centro más óptimo del cual partían los beneficios generales, también denominados Regalías. Por su parte, el repartimiento fue el primer título de adquisición del dominio de la tierra a favor del particular-conquistador-empresario.

Séptima.- La concepción del ejido (exido) como centro básico de producción, se maneja ya desde la legislación colonial (Recopilación de las Leyes de Indias, Ley 14^a, Título VII, Libro IV). El ejido colonial era inenajenable e imprescriptible, y convivía con otras divisiones, como la dehesa (para que el ganado pastase) y la suerte (solar o fundo de aprovechamientos individual).

Octava.- A partir de la Real Cédula de 1591, se inicia un periodo de revisión profunda de los títulos bajo los cuales habían sido adquiridos los terrenos novohispanos. Se admiten entonces la composición (individual y colectiva) y los reales amparos como medios para legalizar la posesión y protegerla.

Novena.- La población indígena conoció las formas de apropiación individual, comunal y colectiva durante la etapa novohispana. En muchos casos, el antecedente o antecedentes prehispánicos fueron aprovechados por las autoridades españolas para dividir y repartir las tierras a los pueblos indígenas. Destacó el interés de la Corona por proteger y promover la comunal y la colectiva, y el de los conquistadores y sus herederos de destruirla y conformarla en su provecho.

Décima.- Desde el siglo XVI, se inicia el enriquecimiento de las órdenes religiosas y de los funcionarios eclesiásticos en la Nueva España. A pesar de las concretas prohibiciones legales de enriquecimiento (como la Real Cédula de 1535) por parte del clero, éste logró ir integrando un patrimonio poderoso que sería desmembrado hasta mediados del siglo XIX. El latifundio laico,

combinado con el eclesiástico, constituirían una de las causas que originarían el movimiento independiente iniciado en 1810.

Décima Primera.- El agrarismo mexicano resume las concepciones significativas por la obtención, reconquista, reparte y conservación de las tierras en beneficio de las masas campesinas. Profundos agraristas fueron, entre otros, el cura de Dolores y el párroco de Carácuaro.

Décima Segunda.- A partir del Decreto Constitucional de 1814, se inicia la precisa definición de los anhelos agrarios en la legislación constitucional mexicana. La propiedad aparece conformada, bajo el lente de la influencia gala, como un “derecho inviolable”.

Décima Tercera.- Diversos documentos, planes y Constituciones Políticas siguieron la influencia liberal influencia que sería matizada socialmente hasta 1917. entre ellos destacaron, por citar sólo algunos, el Plan de Iguala y Los Tratados de Córdoba (pilares del conservadurismo), Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, la Constitución Federal de 1824, la Constitución centralista de 1836 y la liberal de 1857.

Décima Cuarta.- Durante el periodo que comprenden los años 1823-1854 se expiden sendas leyes y decretos en materia de colonización, procurando obtener una mayor regularización de la tierra. El primero data del 14 de octubre de 1823, cuando el Congreso dispuso la creación de la nueva provincia “El Itsme”. Se creó un distribuidor de tierras auxiliado por dos ingenieros. El problema central que se

presentó en todas y cada una de estas leyes u ordenamientos fue el de la proporción de la tierra a repartir. Generalmente, el campesino se llevaba la porción menos significativa, predominando el clero y la milicia. En general, se favorecía la colonización, con el fin político fundamental de tener nacionales en tierras distantes e inciertas.

Décima quinta.- En el marco de la generalidad de las leyes expedidas durante el siglo XIX, se hizo referencia a la posibilidad de la expropiación, por causa de utilidad pública (antecedente jurídico que provenía desde Francia). Se consideró, en todo caso, la necesidad de la indemnización como medida elemental y lógica de la expropiación correspondiente.

Décima Sexta.- Valentín Gómez Farías inicia una clara campaña política y jurídica con el fin de que los bienes de manos muertas pasaran a ser productivos. Su visión habría de ser continuada por los gobiernos de Comonfort y Juárez (durante la Reforma y el Segundo Imperio). Destacó notablemente la llamada Ley Lerdo o de desamortización de los bienes eclesiásticos (25 de junio de 1856) como un intento desconcentrador.

Décima Séptima.- El “voto” del ilustre agrarista Ponciano Arriaga constituye uno de los reclamos más importantes de la época en la materia, presentado al Congreso el 23 de junio de 1856. se reclamaba la mayoría de tierras ociosas y la pobreza del campesinado, “sin industria ni trabajo”.

Décima Octava.- Entre los decretos y leyes publicados entre 1858 y 1894, destacan en nuestra materia la Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos (1859), y las Leyes de Baldíos y Colonización. En estas últimas se recalcó la necesidad y al interés de poblar el territorio que, hasta antes de las guerras con Estados Unidos, pertenecía a México y se hallaba despoblado en general.

Décima Novena.- La miseria y desposesión del campesino mexicano integraron dos de las más importantes causas que dieron lugar, en 1910, al movimiento revolucionario. Como antecedente ideológico, destaca el Programa del Partido Liberal Mexicano de julio de 1906, obra de Ricardo Flores Magón, que propugnaba por el reparto de tierras y la productividad, así como por el fomento de un Banco Agrícola.

Vigésima.- Diversas ideologías confluyeron en la revolución de 1910. el maderismo se concretizó en el Plan de San Luis; el zapatismo, en el Plan de Ayala; el carrancismo y el Plan de Guadalupe. De todos ellos, surge fundamentalmente el de Ayala en materia agraria, centrado en los reclamos de exterminar el latifundismo, dar garantías al campesino y repartir la tierra con justicia.

Vigésima Segunda.- Lugar especial merece el tratamiento de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, primer instrumento jurídico de la reforma agraria mexicana, y precursora de la legislación social agraria del siglo XX, obra del abogado Luis Cabrera en sus términos básicos. Con esta ley, Carranza estuvo en condiciones de atraer a su lado a la masa campesina de México.

Vigésima Tercera.- La culminación política, jurídica y social de la Revolución y particularmente de los reclamos agrarios, fue el artículo 27 constitucional. Dicho artículo elevó a la categoría de ley constitucional los principios contenidos en el Plan de Ayala y en la Ley del 6 de enero de 1915. importante participación en su conformación tuvieron Pastor Rouaix, Francisco J. Mújica, Enrique Recio, Alberto Román, Enrique Colunga y Luis G. Monzón.

Vigésima cuarta.- El artículo 27 constitucional ha sido múltiples veces reformado y adicionado, destacando la última reforma publicada en el diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992. este camino arranca desde el 10 de enero de 1934, cuyo motivo central fue la abrogación de la Ley del 6 de enero de 1915. a ésta han de seguir la adición del 6 de diciembre de 1937; la adición del 9 de noviembre de 1940 (mayor protección a los recursos petroleros; control de concesiones); la reforma del 21 de abril de 1945 (uso y aprovechamiento de aguas nacionales); reforma del 12 de febrero de 1947 (reestablecimiento de la vía de amparo agrario); del 8 de octubre de 1974; la del 6 de enero de 1992 (posibilitación de la entrada del capital privado al campo).

Vigésima quinta.- La legislación secundaria en torno al 27 constitucional, se inicia con el primer Código Agrario de 1934. como antecedentes de este ordenamiento, aparecen la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, el Decreto del 22 de noviembre de 1921 (que abrogó a la anterior y fijó las bases para regular los procedimientos agrarios), expidiéndose el Reglamento respectivo el 17 de abril de

1922, la creación del Departamento Agrario, por decreto de 16 de enero de 1934.

Vigésima quinta.- Al primer Código Agrario, habrían de seguir el de 23 de septiembre de 1940, el de 27 de abril de 1943, y la Ley Federal de Reforma Agraria, de 22 de marzo de 1971. Esta última fue abrogada por la nueva legislación secundaria, que entró en vigor el 7 de enero de 1992, en concordancia con las reformas de esa misma época al artículo 27 constitucional y en cuya integración participaron numerosos grupos del país, campesinos, sus organizaciones, colegios de abogados y las distintas corrientes políticas que constituían la vida plural y democrática de México, en aras de mayor justicia para el campo y de una justa distribución de la riqueza, reclamos inherentes en la historia patria.

Vigésima Sexta.- Por último, lo sobresaliente de las últimas reformas del año 1992, destaca lo siguiente: el Estado conserva la soberanía sobre las tierras, aguas y recursos naturales de la nación y contiene cambios fundamentales en lo que se refiere a las relaciones sociales en el campo, a la seguridad jurídica y al desarrollo agrario, elevando a rango constitucional la propiedad ejidal y comunal, otorgando al ejido y a la comunidad el dominio sobre sus recursos y la libertad para administrarlos.

Esta reforma combate el latifundismo, procura una mejor justicia para los campesinos, creándose para tal efecto los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, para vigilar que se respete la ley y prevalezca la justicia. En otro entorno, se destierra el reparto agrario

masivo y se deroga la fracción que obliga al gobierno a dar tierra a todo aquel que lo solicitara, toda vez que ya no había más que repartir y se permitió la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo, sentando las bases para promover las nuevas formas de asociación que permiten la capitalización y modernización del sector rural, con una mística liberal, incluyendo a nuestro país a la política mundial globalizadora.

F I N

BIBLIOGRAFIA

BORQUEZ, DJED. Crónicas del Constituyente. Impresión de los talleres de estampillas y valores. México. 1967.

CASO, ANGEL. Derecho Agrario. México. Editorial Porrúa, 1950.

CHAVEZ PADRON, MARTHA. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. 1964.

CHEVALIER, FRANCAIS. La Formación de los Grandes Latifundios en México. Problemas Agrícolas e Industriales en México. 1956.

FABILA, MANUEL. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Tomo I. México. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. 1941.

FLORIS MARGADANT, GUILLERMO. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. México. Editorial Esfinge. 1989.

GIBSON, CHARLES. Los Aztecas Bajo el Dominio Español. (1519-1810). México, Siglo XXI. 1990.

KATZ, FRIEDERICH. Situación Social y Económica de los Aztecas Durante los Siglos XV y XVI. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Históricas. 1966.

LEMUS GARCIA, RAUL. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Limsa. México. 1975.

MANZANILLA, SCHAFFER, VICTOR. La Tenencia de la Tierra en la Nueva España. México. Universidad de Colima. 1966.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa. México. 1964.

MONZON, ARTURO. El calpulli en la Organización Social de los Tenochca. México. UNAM. 1960.

MONZON, ARTURO. Organización Política de los Pueblos de Anáhuac. Editorial Luciérnaga. México, 1957.

OLMEDA, MAURO. El Desarrollo de la Sociedad Mexicana. Mauro Olmeda Editor. México. 1966.

OTS CAPDEQUI, J.M. El régimen de la Tierra en la América Española Durante el Periodo Colonial. República Dominicana, Universidad de Santo Domingo. 1946.

OTS CAPDEQUI, J.M. España en América, el Régimen de Tierras en la Epoca Colonial. Fondo de Cultura Económica. México. 1959.

SILVA HERZOG, JESUS. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo II. Fondo de Cultura Económica. Col. Popular. México. 1985.

TENA RAMIREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México. (1808-1964). Editorial Porrúa. México. 1964.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO. La Ley Agraria del 6 de Enero de 1915. Concap. México. 1988.

WECKMANN, LUIS. Las Bulas Alejandrinas de 1493 y la Teoría Política del Papado Medieval. Editorial Jus. México. 1949.

FUENTES SECUNDARIAS:

DIARIO DE LOS DEBATES. México. Secretaría de Gobernación.

DIARIO "EL UNIVERSAL". México.

DIARIO "LA JORNADA". México.

REVISTA "COMUNIDADES". Madrid, España.

REVISTA "PROCESO". México.