



**UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE**

Escuela de Derecho, incorporada a la U. N. A. M.

**" REGIMEN LEGAL DE LA PROPIEDAD  
DE BIENES COMUNALES Y EJIDALES Y  
SU PROBLEMATICA JURIDICA "**

**T E S I S**

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

José María Pérez Campos Hernández

Celaya, Gto: 1986

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1.- Epoca Precolonial.
- 2.- El derecho Novohispano.
- 3.- Patrimonio al que se incorporaron las tierras de la Nueva España.
- 4.- Distintos tipos de Propiedad.
- 5.- Propiedad de tipo Individual.
- 6.- Propiedad de tipo Colectivo.
- 7.- La propiedad de los Españoles.
- 8.- Propiedad del Clero.
- 9.- El pensamiento de Ponciano Arriaga.
- 10.- Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856.
- 11.- Ley de Nacionalización del 12 de julio de 1859.
- 12.- Plan de San Luis.
- 13.- Plan de Ayala.
- 14.- Decreto del 6 de Enero de 1915.

### ANTECEDENTES HISTORICOS.

Los antecedentes históricos sociológicos y políticos en México le han dado a su derecho agrario una importancia progresiva que se desarrolla paralelamente con su devenir social.

En la época prehispánica inicia el problema con las conquistas aztecas y la apropiación territorial, cuya extensión variaba con las castas. Los tres siglos de colonización desarrollan malestar; la cadena de luchas del México independiente hacen que al ignorársele, continúe su crecimiento, impone su crisis a principios de nuestro siglo y su reforma agraria provoca y explica situaciones jurídicas verdaderamente interesantes, que aún ocupan la atención de las teorías de derecho agrario.

Y así los acontecimientos históricos que se han suscitado a través de nuestras diferentes etapas, son las siguientes:

#### EPOCA PRECOLONIAL.

Recordaremos que entre los pueblos anáhuac la distribución territorial rústica era sensiblemente desproporcionada, pues los señores guerreros detentaban las mejores tierras en cuanto a calidad y cantidad. (1)

Encontramos que dentro de un círculo limitado de influyentes, había una forma de tenencia que se parecía a nuestra propiedad privada.

---

(1) Chávez Padrón Martha. El derecho Agrario en México, Ed. Porrúa, Pag. - 21.

La gente del pueblo rara vez poseía tierras en grandes extensiones pues el Calpulli era una pequeña parcela y pertenecía al Calputlalli como comunidad.

El consejo del Calputlalli distribuía las tierras entre los solicitantes - del mismo barrio para su implantación y uso personal más no se otorgaban en propiedad.

Dentro de esta misma organización unas tierras pertenecían al rey en lo personal, otras al rey en calidad de tal, otras tierras las Tlatocomilli servían para el sostenimiento de los funcionarios nobles. (2)

Los Teculli, por todo el tiempo que desempeñaban sus funciones. Los Pillalli pertenecían a los nobles en forma hereditaria, con independencia de sus funciones, pero solo podían ser vendidos a otros nobles inclusive; algunas tierras habían sido concedidas con el derecho de ser transmitidas mortis causa pero no por venta o donación.

Los ya mencionados Calpullis tenían tierras en común, repartidas entre parcelas que podían ser cultivadas por las familias individuales, dentro de las cuales su uso se transmitía sucesivamente si no de jure cuando menos de pacto.

Tales familias conservaban su derecho al uso de las parcelas mientras no abandonaran el cultivo por más de dos años; hubo amonestación previa a la declaración de caducidad; si la familia emigraba, no había necesidad de esperar este plazo.

(2) Flores Margadant Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Ed. Esfinge, Pag. 20.

Además de tales parcelas el Calpulli, también contaba con terrenos de uso comunal y otras con cuyo producto debían sostenerse el culto religioso. Estos terrenos se llamaban Teopantlali.

El servicio militar Milihimalli, la justicia, ciertos servicios públicos locales, Telpochcalli o el palacio Tecpantlalli.

En los territorios sometidos algunos servían para pagar el tributo, otros para el sostenimiento de los embajadores aztecas Yaotlali.

Encontramos también en ésta etapa a los agricultores ordinarios, los Macehuallis organizados en Calpillis, entidades inferiores a las ciudades donde gozaban de una parcela y del derecho de usar los terrenos de uso común, mientras que no dejaban de trabajar sus parcelas por más de dos años.

#### COMENTARIO.

Observamos que los aztecas tenían sus leyes agrarias para regir esa maravillosa institución llamada Calpulli y que nuestra legislación contemporánea aún se conservan aquellas normas que rigieron la pérdida definitiva de un Calpulli y el requisito de residencia para darle parcela a alguien.

Trascendental fué que los aztecas tuvieran un problema agrario y que no lo hubieran resuelto con el sentido social con que trazaron el Calpulli. Al decir de Mendieta y Núñez.

### EL DERECHO NOVOHISPANO.

Este surgió de la necesidad de recompensar a los conquistadores de las primeras generaciones. El deseo del erario de incorporar a los indios en la economía colonial, el hecho de que grandes cantidades de indios ya estuvieran trabajando en paz y bajo cierta vigilancia dentro del marco de la economía novohispana constituía una ventaja para la corona.

El 7 de Junio de 1594 los reyes de España Don Juan II de Portugal pactaron el tratado de Tordecillas, acordando que la línea se trazara desde la masa occidental de las islas, el cabo verde, para beneficio de los portugueses. Este tratado que se fundó en las bulas, al ratificarse por los reinados citados les dió validez legal en ambos reinos, y al menos entre ellos un argumento recíproco en donde cimentar sus pretendidos derechos de propiedad sobre las tierras del nuevo mundo. (3)

Pero los reyes españoles no se basaban solamente en las bulas como fundamento de la propiedad sino en los otros justos y legítimos títulos a que se refirió la Ley de 1519.

Estos justos y legítimos títulos se referían a los siguiente:

En cuanto a injurias hechas a los españoles por los indígenas las cuales dan derecho a los españoles a declararles la guerra a los indios y por lo

---

(3) Chávez Padrón Martha, Op, Cit, Pag. 152.

tanto a someterlos y apropiarse de sus bienes inmuebles. Por otro lado si algún indígena se oponía a que se predicara libremente la fé católica, se les ocupaban sus tierras. En términos breves éstos títulos sólo fueron para someter a un pueblo débil que estaba a merced del más fuerte.

PATRIMONIO AL QUE SE INCORPORARON LAS TIERRAS DE LA NUEVA ESPAÑA.

a).- El real patrimonio que pertenecía a la casa real para sus gastos y estaba constituido por el conjunto de bienes destinados a sufragar las necesidades personales del rey y a emprender nuevas guerras y conquistas.

b).- El patrimonio privado del rey que le es propio y personal antes y después de su investidura como tal, y que estaba constituido por sus bienes -- particulares. Recordemos que la conquista de la Nueva España se hizo con -- bienes de éste tipo, ya que otros compromisos habían agotado el presupuesto destinado a emprender conquistas.

Este hecho fué el que motivó confusiones y se dijo que las tierras de la -- Nueva España pertenecían al patrimonio privado del rey, pero los soberanos españoles ejercieron una función no de propietarios sino de gobernantes, a consecuencia de la conquista, era una institución de derecho público y así se habló de ejercer autoridad, soberanía y jurisdicción sobre la Nueva España.

c).- Patrimonio de Estado o tesoro real a consecuencia de lo asentado en -- el párrafo anterior se deduce que las tierras de la Nueva España pertene -- cían a éste patrimonio, el que se destinaba a la administración, orden y de -- fensa del reino, recuérdese que las bulas alejandrinas otorgaron a los --

reyes españoles las tierras de la Nueva España, pero en su calidad de gobernantes y en tal virtud les impusieron la obligación de convertir al cristianismo a los aborígenes y les concedió textualmente la soberanía y jurisdicción. (4)

Así mismo recuérdese que la conquista se hizo justificándose mediante la pacificación y población de los territorios descubiertos.

#### DISTINTOS TIPOS DE PROPIEDAD.

Las tierras se concentraron en:

- a).- Los españoles y sus descendientes.
- b).- El clero.
- c).- Los indígenas.

Aquellas tierras que quedaron en propiedad del tesoro real se llamaron reales e incluían las tierras de sembrado y los montes, agua y pasto. (5)

#### PROPIEDAD DE TIPO INDIVIDUAL.

Las órdenes de Don Fernando V dadas el 18 de Junio y el 9 de Agosto de 1513 permitieron a los españoles una vez cumplidos con los requisitos para convertirse en propietarios de la tierra. De aquí se derivaron las propiedades de tipo individual y éstas son las siguientes:

---

(4) Chávez Padrón Martha, Op, Cit, Pag. 157.

(5) Chávez Padrón Martha, Op, Cit, Pag. 158.

a).- MERCEDES:- A los conquistadores y colonizadores se les concedieron -- tierras mercedadas o de merced para sembrar. La merced se daba en distintas proporciones según los servicios a la corona, los méritos del solicitante y la calidad de la tierra. Estas mercedes se daban en título de provisionales mientras el titular cumplía con los requisitos para consolidar la propiedad.

b).- CABALLERIA:- Esta era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de caballería y cuya medida citaron en un principio las leyes - del 18 de Junio y 9 de Agosto de 1513, pero hubo varias ordenanzas aclaratorias de tal medida, la del Virrey Don Antonio de Mendoza en 1536, la del -- Virrey Don Gastón de Peralta en 1567, la del Virrey Don Martín Enriquez el- 25 de Enero de 1574 y 1580, y la del Virrey Don Alvaro Manríquez en 1589.

Este tipo de propiedades individual tenía una extensión aproximadamente de 300 hectáreas.

c).- PEONIA:- Era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de infantería, sus medidas también se fijaron por las órdenes del 18 de Junio y 9 de Agosto de 1513, y sufrieron las mismas variantes señaladas para la caballería, siendo ésta una quinta parte de una caballería. González de Cossío dice en su totalidad abarcaba algo menos de 50 hectáreas.

d).- SUERTES:- La suerte era un solar para labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación.

e).- COMPRAVENTA:- Muchas de las tierras de la Nueva España pertenecientes al tesoro real, pasaron a manos de los particulares a través de la simple - compraventa.

f).- CONFIRMACIÓN:- Esta se basaba en la confirmación de la tenencia de las tierras, hecha por el rey en favor de alguien en los casos de que careciera de título sobre ellas, o que la habían sido tituladas en forma indebida.

g).- PRESCRIPCIÓN:- La prescripción positiva de las tierras, en favor de alguien normalmente se hacía sobre las tierras reales y el término variaba de acuerdo con la buena o mala fé del poseedor. (6)

#### PROPIEDAD DE TIPO COLECTIVO.

A).- FUNDO LEGAL:- El fundo legal era el terreno donde se asentaba la población el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores desde la ley VII, título VII, libro IV de las leyes de indios, - titulada por Felipe II.

En la cédula del 6 de Mayo de 1567 el Virrey Marqués de Falces señaló que - para el fundo legal deberían medirse 500 varas de terreno hacia los 4 vientos.

La real cédula del 4 de Junio de 1687 aumentó a 600 varas la medida para -- que los indios vivieran y sembraran sin limitación, ni escasez, e incluso - aumentando la cantidad si la vecindad fuera más que ordinaria, la protesta de los españoles hicieron que la anterior cédula se modificara mediante la cédula real del 12 de Julio de 1695 en que se dispuso que las 600 varas se contaran desde en centro de los pueblos, de la iglesia y no desde la última casa, quedando ésta medida como definitiva, o sea 600 varas a los 4 vientos de la iglesia en el centro del pueblo.

(6) Chávez Padrón Martha, Op, Cit, Pag. 164.

Esta medida tiene importancia actual en los casos de restitución de ejidos y es la que se toma como verdadera ya que la audiencia de Guadalajara confundió el fundo legal con el ejido y señaló la extensión para ambos con la de éste último.

B).- EJIDO DEHESA:- El ejido español era un solar situado a la salida del pueblo que no se labra ni se planta, destinado al solaz de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos. Se creó con carácter comunal e inajenable. La dehesa en España era el lugar a donde se llevaba a pastar el ganado, institución creada también con la naturaleza señalada para el ejido. Por esta razón las primeras leyes de indias y especialmente la ley XIII, título VII, libro IV, de 1523 dice en relación con los ejidos "Que la gente se puede recrear" la ley XIV siguiente dice que: "La dehesa confine con el ejido y la disposición del 1º de Diciembre de 1573, dictada por Felipe II ordenó que las tierras de capitulación se sacara el ejido competente y dehesa.

El ejido se ubicaba a la salida del pueblo, era de uso y disfrute comunal inajenable, imprescriptible, tenía como extensión la de una legua cuadrada en la Nueva España el ejido sobre todo el de un pueblo indígena tenía como finalidad que los indios pudieran tener ahí su ganado sin que se revolvieran con otros de españoles.

C).- PROPIO:- Esta institución es de origen antiguo español, pero también coincide con el Altepetlali mexicano, porque los productos de ambos se dedicaban a sufragar los gastos públicos.

El propio también era inajenable, se cultivaba colectivamente en la Nueva España, el Ayuntamiento lo daba en censo o en arrendamiento.

D).- TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO:- Eran tierras comunales pero de disfrute comunal que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo a fin de que las cultivaran, éstas tierras se constituyeron con las tierras ya repartidas o las que para labranza se dieron y el ayuntamiento era su autoridad, - posiblemente era la de una suerte.

E).- MONTES, PASTOS Y AGUA:- Tanto los españoles como indígenas debían disfrutar en común los montes, los pastos y las aguas, así lo estableció Carlos V en una cédula expedida el año de 1533. Luego la ley V, Título VII, libro IV dictada y reiterada el 15 de Abril y 18 de Octubre de 1541 por el Emperador Don Carlos disponía que: "Nos hemos ordenado que los pastos, montes y aguas sean comunes en las indias.

Mandamos que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las provincias de las indias, sea común a todos los vecinos de ellas". (7)

#### LA PROPIEDAD DE LOS ESPAÑOLES.

Los españoles en época colonial ocuparon las ciudades y pueblos indígenas - apoderándose de las tierras de éstos, más tarde se dictaron leyes pero aún cuando legalmente se reconoció y protegió al propietario indígena en la realidad las leyes no se cumplieron.

Durante ésta época se observó que los españoles tuvieron predominantemente propiedades de tipo individual, la merced con todas sus variantes, caballerías, peonías, suertes, así como las confirmaciones, composiciones, pres --

---

(7) Chávez Padrón Martha. Op. Cit, Pag. 167.

crípcción y compraventa, fueron las instituciones a las que se acogieron y - obtuvieron tierras sin tener un límite en esas adquisiciones.

Las composiciones también favorecieron al español y agravaron el citado proceso de absorción, porque las posesiones de hecho se legalizaron, aún contra las disposiciones proteccionistas de los indígenas, así fueron formándose las grandes haciendas, antecedentes de los latifundios, los cuales quedaron en manos de los españoles y sus descendientes.

Desde su inicio la Nueva España fué eminentemente agrícola la cual se le - dió éste mismo despegue pero ésta se convirtió en grave problema debido a - diversos aspectos.

Había una injusta distribución territorial, una pésima distribución poblato - ría, una diferencia de tratos y tributos para los españoles y demás castas de América fatal de educación agrícola y rural para los muchos mayoritarios de aborígenes, la explotación indígena que pesó sobre el indígena sin com - pensación económica ni evolutiva.

Por los hechos anteriores, durante la época colonial, los indígenas al con - trario de los españoles, por regla general fueron detentadores de propieda - des comunales porque estas eran por naturaleza intrasmisibles e imprescrip - tibles, de tal manera que fué lo único que a través del coloniaje pudieron tener.

Hay que tener en cuenta que mientras las propiedades de los españoles no te - nían límite en cuanto a su extensión, en cambio las propiedades comunales - de los pueblos de indios, tenían una extensión limitada y eran pequeños. (8)

(8) Chávez Padrón Martha. Op, Cit, Pag. 181.

### PROPIEDAD DEL CLERO.

Junto a los conquistadores vinieron los frailes, con el objeto de propagar y defender la fé católica, no obstante, España no permitía que el clero tuviera en su poder excesiva cantidad de bienes inmuebles, como ejemplo nos remitiremos a la ley 1130 dictada por Alfonso VII y las cortes de Nájera mediante la cual se prohibió al clero adquirir bienes inmuebles y la ley X, - título XII, libro IV, del 27 de Octubre de 1535 dictada por Don Carlos textualmente dispuso para la Nueva España, en relación con las tierras, que no las pueden vender a iglesias, ni a monasterios, ni a otra persona eciesiástica, so pena de que las hayan perdido, pierdan y puedan repartirse a otros, pero no obstante las leyes prohibicionistas, desde un principio el clero empezó a adquirir propiedades en la Nueva España del tipo individual sin límite en su extensión. (9)

Posteriormente los españoles siguiendo su ideología religiosa y violando 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 -- consecuencias económicas nefastas, a que se dió lugar.

### EL PENSAMIENTO DE PONCIANO ARRIAGA.

El Diputado Ponciano Arriaga (1811-1865), jurisconsulto y político Mexicano fué uno de los constituyentes del 57, quien con sus conocimientos sobre los problemas de la distribución de la tierra la situación de miseria de los --

---

(9) Chávez Padrón Martha. Op, Cit, Pag. 186.

campesinos y el inmenso poder de los grandes terratenientes, emitió su voto particular sobre el desarrollo de propiedades regulado en el proyecto de -- constitución de 1856.

Ponciano Arriaga dió lectura, ante el soberano Congreso, al dictamen de la Comisión de Constitución, el 16 de Junio de 1856 y en la parte expositiva -- habló de la constitución de 1824, de las grandes ventajas que la misma ha-- bía traído, pero también reconoció la necesidad de hacer nueva Constitución que fuera más acorde con los movimientos sociales de la época. Arriaga propuso reformas sociales y las dió a conocer en su voto particular, ideas que la asamblea acordó no se incluyeran en el proyecto constitucional. En la -- parte expositiva dice: "Es justicia decir que algunas de las que tenían por objeto introducir importantes reformas en el orden social fueron aceptadas por la mayoría, pero en general fueron deshechadas todas las conducentes a definir y fijar el derecho de propiedad, para procurar de un modo directo -- la división de los inmensos terrenos que se encuentran hoy acumulados en po-- der de muy pocos poseedores, para corregir los infinitos abusos que se han introducido y se practican todos los días invocando a aquel sagrado e inva-- riable derecho, a poner en actividad y movimiento la riqueza territorial y agrícola del país, estancada y reducida a monopolios insoportables mientras que tantos pueblos y ciudadanos laboriosos están condenados a ser mero ins-- trumentos pasivos de producción en provecho exclusivo del capitalista sin -- que ellos gocen ni disfruten más que de una parte ínfima de su trabajo, --- (10)".

Por el párrafo anterior se comprende su interés en el problema de la tie--

---

(10) Zarco Fco., Historia del Congreso Constituyente(1856-1857), Edic. del Colegio México, México 1956, Pag. 387.

rra, veía la importancia de los cambios políticos necesarios en la vida pública de México, pero también le inquietaba profundamente el problema agrario, como lo enuncia en parte expositiva del proyecto de constitución, en la sesión del 23 de junio de 1856, y en su voto particular sobre el derecho de la propiedad, al señalar: " El pueblo no puede ser libre ni republicano - ni mucho menos venturoso, por más que 100 constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la Sociedad".(11) Señaló - que había en la República propietarios, quienes tenían bajo su dominio superficies de tierras tan extensas que bien podrían sobrepasar el territorio de algún Estado soberano o de alguna nación Europea, encontrándose esa tierra en su mayoría incultivable ó abandonada, deseminadas en ella millares - de mexicanos desposeídos, que sin un instrumento de labranza ni medio para trabajar o bien, se hacen perezosos y holgazanes, cuando no se lanzan al camino del robo y la pérdida o necesariamente viven bajo el yugo del monopolista, el cual los condena a la miseria, o les impone condiciones exorbitantes. Es en este momento en el que su pensamiento alcanza dimensiones de reformador preguntando a la soberana Asamblea: " Cómo se puede racionalmente concebir ni esperar que tales infelices salgan alguna vez por las vías legales de la esfera de los colonos adyectos y se conviertan por las mágicas palabras de una ley escrita, en ciudadanos libres que conozcan y defiendan la dignidad e importancia de sus derechos ".

"Se proclaman ideas y se olvidan las cosas... Nos divagamos en la discusión

---

(11) Zarco Fco., Historia del Congreso Constituyente (1856-1857), Edic. del Colegio de México, México 1956 pag. 387.

de derechos y ponemos aparte los hechos positivos. La Constitución debiera ser la ley de la tierra, pero no se examina ni se constituye el estado de la tierra". (12).

Consideraba que dadas las condiciones políticas y económicas del país no podía establecerse un gobierno popular y democrático ni hablar de igualdad, ni de derechos del hombre mientras el pueblo permanecía hambriento, desnudo y miserable; ante tales circunstancias sólo existían dos soluciones o negar todo derecho, toda libertad a los cuatro millones de pobres y fundar un sistema de gobierno en el que la aristocracia del dinero y cuando mucho la del talento, sirviese de base a las instituciones, o realizar una Reforma Agraria.

La principal preocupación de Ponciano Arriaga es de que se conozca la propiedad inviolable, a la vez dice que si la organización de la propiedad presenta en el país grandes abusos, es conveniente desterrarlos, pero de ninguna manera destruir el derecho.

Mientras se detenga el desarrollo de las clases campesinas que son las populares, quitándoles la tierra no se logrará ningún progreso nacional; por ello, el pueblo empieza a ver con cierta inquietud el hecho de que nazcan y se sucedan constituciones y gobiernos que después de tantos sacrificios no rindan nada positivo para ellos, que fueron quienes derramaron su sangre en las guerras civiles; más aún los sirvientes del campo, los de raza indígena

---

(12) Zarco Francisco, op. cit. pág. 388.

vendidos para toda la vida a capricho del amo, quien le regula el salario, el alimento y el vestido y los encarcela y atormenta cuando no se someten a sus decretos. Bajo esta actitud viven la mayoría de los propietarios salvo honrosas excepciones, por eso es imposible volver la mirada hacia cualquier lugar del país sin encontrar un grupo de campesinos o de indios, que o bien se quejan de los abusos y de las injusticias a que están sometidos o litigan ante los tribunales la restitución de tierras o aguas que les han sido quitadas, proponiendo Arriaga: "Si la colonización no vendría a resolver el gran problema de los miserables sin trabajo y sin propiedad entregándoles el Estado pedazos de tierra y elementos con los cuales puedan trabajar...., que el Estado reparta los baldíos, para que así la riqueza ahora casi muerta, improductiva y estéril pueda ser fuente que rectifique las miserias de campesinos e indígenas a quienes se ha despojado de sus bienes".(13).

En su tesis acerca del origen de la propiedad el Diputado Arriaga, desenvuelve sus postulados en la siguiente forma: En su párrafo inicial apunta desde luego que no pretende adoptar ninguna doctrina peligrosa, ni siquiera afirmar que la propiedad es una creación de la Ley civil, ni que es un efecto de un hecho político; posteriormente entra de lleno al problema basado en su tesis en las teorías externadas por algunos miembros de la Academia de Ciencias Morales y políticas Francesas que dice lo siguiente: "La propiedad es sagrada porque representa el derecho de la persona misma. El primer acto de pensamiento libre y personal es un acto de propiedad de nosotros mismos, nuestro yo, nuestra libertad, nuestro pensamiento, Todas las otras propiedades derivan de aquellas y se reflejan". (14). Desenvuelven el ante-

---

(13) Zarco Francisco, op. cit. pág. 391

(14) Zarco Francisco, op. cit. pág. 394

rior pensamiento sosteniendo los siguientes puntos: El acto primitivo de la propiedad es la imposición libre de las personas sobre las cosas, haciéndolas suyas a través de la mencionada imposición, cada persona le transmite ciertos rasgos característicos que le hace ser diferente a la propiedad de los demás; es decir la propiedad es una extensión de la personalidad y la hace característica.

Hace alusión como algunos publicistas y jurisconsultos basan el derecho de propiedad en un contrato primitivo; deshecha este pensamiento diciendo: "Si el contrato está formado por dos volúmenes, se haría variar a capricho de las mismas, pues un contrato fundado sobre un acuerdo no puede dar al derecho de propiedad la inviolabilidad que el mismo no tiene, pues en la misma forma que estas voluntades dieron origen a la propiedad, en la voluntad, es destruirlo, esté o no existe o es absoluto; dice la ley escrita no en el fundamento en el derecho que es preexistente, ella lo traduce, lo consagra a su disposición la fuerza, en cambio del poder moral que de él recibe".

Después de los publicistas y jurisconsultos, los economistas vienen a fundar el derecho de propiedad en el trabajo y la producción pues cada quien tiene el derecho exclusivo sobre el fruto de su trabajo dice el Diputado -- Arriaga. Esta teoría es más aceptable pero todavía es incompleta, pues para producir se necesita una materia precedente, es decir, para producir se necesita tener algo de posesión porque si la materia sobre la cual trabajó no pertenece ¿con que título, serán de mi pertenencia los productos que obtengan?. De aquí que la propiedad es anterior a la producción.

Las ideas del Diputado Arriaga no tienden a atacar de fondo el derecho de propiedad en sí, sino tan sólo a los efectos antieconómicos de su concentra

ción y a los abusos que de él hacían los grandes propietarios en perjuicio de los trabajadores del campo. Por ello en su pensamiento expresó claramente la urgencia de limitar y reglamentar el derecho de propiedad para reformar el estado económico del pueblo mexicano.

Proposiciones formuladas por el señor Diputado Ponciano Arriaga al Congreso Constituyente (1856-1857) en su voto particular sobre el derecho de propiedad, en la sesión del 23 de Junio de 1856.

Primera.- El Derecho de Propiedad se perfecciona por medio del trabajo y la producción; la existencia de grandes posesiones territoriales en poder de una o pocas personas es contraria al bien público y a la índole de gobierno republicano y democrático.

Segunda.- Se declara como máximo de posesión de fincas rústicas quince leguas cuadradas; los poseedores tienen la obligación de cultivar y acortar sus -- tierras y si no lo hicieren no tendrán derecho a quejarse por los daños causados por quienes introduzcan ganado o se aprovechen de los frutos natura-- les.

Tercera.- Si transcurrido un año permanecen incultos o sin delimitar los -- terrenos a que se refiere el artículo precedente, producirán en favor del -- erario federal una contribución de veinticinco al millar sobre su valor fijado por peritos.

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

Quinta.- Las ventas de tierra menores de quince leguas cuadradas quedarán

libres de todo impuesto; haciéndose cargo del pago de la escritura la Hacienda Federal.

Sexta.- El propietario que quiere acumular una extensión mayor de quince leguas cuadradas deberá pagar un derecho del veinticinco por ciento sobre el valor de la adjudicación excedente.

Septima.- Quedan abolidas las vinculaciones y adjudicaciones de mano muerta.

Octava.- Los pueblos, congregaciones y rancherías deberán ser dotadas de tierra, debiendo indemnizarse al dueño anterior y repartiéndose los solares entre los vecinos a censo enfiteutico.

Novena.- Cuando en una finca estuvieren abandonadas algunas riquezas conocidas y que no se explotaren, deberán adjudicar el derecho de hacerlo al denunciante.

Décima.- Quedan exentos de cualquier contribución los habitantes del campo que no tengan terreno cuyo valor exeda de cincuenta pesos. (15)

#### LEY DE DESAMORTIZACION DEL 25 DE JUNIO DE 1856.

Antes de hacer el estudio de esta ley, estimo necesario señalar que el problema más grande de México en cuanto a la propiedad, desde principios del siglo XVIII hasta mediados del siglo XIX, consistió en las amplias y numerosas propiedades del clero en aumento año tras año y sin cabal aprovechamiento.

Propiedades "amortizadas" que sólo en muy raras ocasiones pasaban al domi-

(15) Zarco Francisco, Op. Cit. Pags. 402-404.

nio de terceras personas, pues se constitufan enormes riquezas estancadas - sin ninguna o casi ninguna circulaci3n.

Ante tal circunstancia el gobierno de Don Ignacio Comonfort expidi3 el 25 - de Junio de 1856 la ley de Desamortizaci3n considerando que "uno de los mayores obst3culos para el engrandecimiento y prosperidad de la naci3n, es la falta de movimiento o libre circulaci3n de la riqueza p3blica". (16) Y fund3ndose en 3sta exposici3n de motivos, el artfculo 1º orden3: "todas las -- fincas r3sticas o urbanas que hoy tienen o administran como propietarios -- las corporaciones civiles o eclesi3sticas de la Rep3blica, se adjudicar3n - en propiedad a los que las tienen arrendadas por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como r3dito al 6 por ciento anual". Lo m3s grave de esta ley, fue que en el artfculo 3º expres3: "Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas - de ambos sexos, cofradfas y archicofradfas, congregaciones, hermandades, -- parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o -- fundaci3n que tenga el car3cter de duraci3n perpetua e indefinida". Este ar- t3culo ser3 interpretado en perjuicio de las comunidades agrarias, conside- r3ndolas como corporaciones civiles de duraci3n perpetua e indefinida, cu- yos bienes administrados por los ayuntamientos cafan bajo el imperio de la ley de Desamortizaci3n. Los arrendatarios deberfan promover la adjudicaci3n de las fincas r3sticas y urbanas en su favor, dentro del t3rmino de tres me- ses contados a partir de la publicaci3n de la ley, y de no hacerse la adju- dicaci3n perderfan 3ste derecho. De lo contrario si alguna persona hacfa la denuncia, dicha persona tenfa una octava parte de la finca denunciada.

---

(16) Ch3vez Padr3n Martha, Op, Cit, Pag. 250.

El artículo 25 de la ley de Desamortización dispuso "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...." (17)

El reglamento de la ley de Desamortización del 30 de Julio de 1856 en su artículo II incluyó dentro de la definición de corporaciones a las "comunidades y parcialidades indígenas"; norma que dió lugar a considerar a las comunidades agrarias sin capacidad legal para detentar y administrar sus bienes. Estas disposiciones produjeron resultados que influyeron grandemente en la historia de México: Por una parte los comuneros expresaron una y otra vez desacuerdos en que sus tierras se consideraran incluidas dentro de la definición de corporaciones que debían desamortizar sus bienes, protestas que empezaron a producir resoluciones legales casuistas ordenando que las tierras salieran de la propiedad de las comunidades y se repartieran a título particular entre los vecinos de las mismas, a fin de remediar en esta forma las consecuencias de los preceptos desamortizadores, resoluciones que a su vez se relacionaron con la comunicación del 9 de Octubre de 1856 que dispuso la adjudicación de terrenos cuyo valor no pasara de 200 pesos y estuvieran sujetos a la desamortización a efecto de no perjudicar con libre denuncia a los ... Labradores pobres. Por otra parte, las comunidades agrarias que no llegaron a obtener una resolución que adjudicara en propiedad particular, a los mismos comuneros las tierras de la comunidad, quedaron sujetas a los vaivenes de la codicia, a las formas extrañas de la legislación común y sus tribunales y lo peor, a las leyes federales que favorecieron su despojo y la concentración territorial rústica.

---

(17) Chávez Padrón Martha, Op, Cit, Pag. 250.

Es de apreciarse claramente como la ley de Desamortización perseguía dos objetivos fundamentales: El primero, la resolución tendiente a movilizar la propiedad raíz; y el segundo como medida fiscal con objeto de aumentar los impuestos.

Por lo que se refiere a la compra de fincas eclesiásticas, la iglesia excomulgaba a quienes se las adjudicaban por alcabala, de tal suerte que numerosas personas se abstuvieron de efectuar en su provecho las operaciones autorizadas por la ley.

Ante el temor de ser excomulgados, los arrendatarios no realizaban dichas operaciones; sin embargo, los que resultaron beneficiados fueron los denunciantes quienes además de obtener la octava parte del valor de la finca, eran personas adineradas, adjudicándose así ranchos y haciendas con todas sus extensiones, dando como resultado el latifundio.

En suma, los resultados de la ley de Desamortización no coincidieron con los propósitos del legislador, quienes pensaron que al desamortizar las propiedades eclesiásticas se crearían las pequeñas propiedades y se estimularía el desarrollo agrícola e industrial del país, pero por desgracia, las propiedades no fueron a dar a manos de los arrendatarios sino a las de los denunciantes, en su mayor parte ricos, propietarios territoriales, dando lugar en esta forma al fortalecimiento del latifundio y a una mayor concentración de la propiedad.

#### LEY DE NACIONALIZACION DEL 12 DE JULIO DE 1859.

El clero, lejos de estar de acuerdo con las medidas tomadas en la ley de --

Desamortización, promedió una serie de disturbios, entorpeció las medidas de desamortización y en los casos en que las aceptó, lo hizo con el deliberado propósito de allegarse fondos para atentar en contra de las instituciones legalmente establecidas.

El gobierno, cansado de estas anomalías y de los grandes trastornos ocasionados por el clero, expidió el 12 de Julio de 1859 la ley de Nacionalización de los bienes del clero secular y regular.

En el artículo 1º ordenó: "entraran al dominio de la nación todos los bienes del clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y accesiones en que consistan el nombre y aplicación que hayan tenido". (19) El artículo 22 declaraba "nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes que se mencionan en esta ley ya sea que se verifiquen por algún individuo del clero o por cualquier otra persona que no haya recibido expresa autorización del gobierno constitucional". (19) Y el artículo II previó "El Gobernador del Distrito y los gobernadores de los Estados, a pedimento del M.R. Arzobispo y de los R.R. Obispos Diocesanos, designarán los templos regulares su primidos que deben quedar expedidos para los oficios divinos, calificando y escrupulosamente la necesidad y utilidad del caso". Además de las anteriores normas relacionadas con los bienes del clero, la ley de Nacionalización mediante su artículo 5º suprimió en toda la República las órdenes de los religiosos regulares, las archicofradias, congregaciones, hermandades o comunidades religiosas; prohibió la fundación de nuevas instituciones similares cualquiera que fuera la forma o denominación que se les diera, --

---

(19) Chávez Padrón Martha, Op, Cit, Pags. 256-257.

cerró perpetuamente los noviciados en los conventos, redujo al clero secular al ordinario eclesiástico en lo concerniente al ejercicio de su ministerio y prohibió el uso de los hábitos o trajes de las órdenes suprimidas.

La ley de Nacionalización fue todavía más allá, pues por fin en el artículo 3º se declaró: "Habrá perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos y el Gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquier otra". (20)

En suma, mediante esta ley los bienes del clero pasaron al dominio de la nación, exceptuándose los destinados al culto; se suprimieron las órdenes monásticas, se derogó el derecho del clero a ser propietario y se declaró la separación entre la Iglesia y el Estado.

Cabe expresar, que como corolario de esta ley el gobierno se subrogó a los derechos del clero, pasando dichos bienes a propiedad del Estado, quedando solamente el gran terrateniente frente al pequeño propietario, cuya pugna entre ambos contendientes se fué recrudeciendo; y sólo será hasta 1910 cuando sus luchas evidencien la necesidad de fraccionar los latifundios.

#### PLAN DE SAN LUIS.

Concidero conveniente para tener una visión más clara del régimen legal de la propiedad entonces vigente, hacer alusión a la ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 20 de Julio de 1863, la cual en su artícu-

---

(20) Chávez Padrón Martha, Op, Cit, Pag. 257.

lo 9º dispuso: "Nadie puede oponerse a que se midan, deslinden, o ejecuten por orden de la Autoridad competente, cualesquiera otros actos necesarios - para averiguar la verdad o legalidad de una denuncia en terrenos que no -- sean baldíos". (21) Por este medio, las comunidades carentes de personali-- dad amparadas en un título comunal, desconocido por no ser de propiedad pri-- vada, vieran que sus tierras eran denunciadas como baldíos y no podían le-- galmente oponerse.

El sistema perjudicial a las comunidades agrarias siguió fortaleciéndose, - pues el 31 de Mayo de 1875 se expidió una ley provisional sobre coloniza--- ción, para hacerla efectiva mediante la creación de empresas particulares - que midieran y deslindaran baldíos. Esta ley provisional creó las llamadas compañías deslindadoras, y se vio confirmada por la ley de Colonización del 15 de Diciembre de 1883. Vera Estaño (en su obra "Al margen de la Constitu-- ción", edición California, 1920, página 153) sintetizó los resultados de és-- te sistema legal de la manera siguiente: "Las operaciones de las empresas - deslindadoras durante los 9 años comprendidos de 1881 a 1889 amortizaron en consecuencia, en manos de 29 individuos o compañías el 14% de la superficie total de la República, y en los cinco años subsecuentes otras cuantas empre-- sas acapararon un 6% más de dicha superficie, o sea en conjunto una quinta parte de la propiedad territorial monopolizada por no más de 50 propieta--- rios".

Este es el sistema legal, que sumado a condiciones sociales polí-- ticas y eco-- nómicas, en extremo desfavorables para el campesino y dentro de esta clase en especial para los comuneros, dieron origen a la Revolución Mexicana de -

---

(21) Chávez Padrón Martha, Op, Cit, Pag. 259.

1910. "La Revolución de 1910 tuvo una iniciación de carácter político ya -- que se encontraba el País en los momentos de la sucesión presidencial, te-- niendo esta el apoyo de las masas rurales quienes manifestaron su descontento por la pésima distribución de la tierra.

Don Francisco I. Madero encabeza ésta lucha y deseaba darle solución al problema agrario de aquella época, y en el Plan de San Luis del 5 de Octubre - de 1910, en su Artículo 3º, habló de la restitución y, al hacerlo, la población campesina mayoritaria en el País secundó el movimiento maderista porque la restitución era ya un anhelo claro para la inmensa mayoría de campesinos desposeídos de su tierra y explotados como trabajadores en las grandes haciendas. El artículo 3º fué redactado en forma medrosa frente al problema que enfrentaba y desorientaba desde el punto de vista jurídico, pues textualmente se redacta así: "abusando de la ley de terrenos baldíos numerosos pequeños propietarios y su mayoría indígenas, han sido despojados de -- sus terrenos por acuerdo de la Secretaria de Fomento o por fallos de los -- Tribunales de la República, siendo en toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales fallos y disposiciones y se les exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral o tan arbitrario, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán una indemnización por los perjuicios sufridos". (22)

De la interpretación de la parte relativa de éste precepto se desprende claramente que desde el punto de vista técnico es imposible que la restitución se logre, pues no se habló de expropiación para restituir, sino de ejecutar

---

(22) Chávez Padrón Martha, Op, Cit, Pag. 276.

la acción de restitución sujetando los fallos anteriores a una nueva revisión, pero ante los mismos tribunales y de acuerdo a las leyes anteriores, en cuyo caso sostenían aún la incapacidad de las comunidades agrarias para poseer y defender sus derechos; pero desde un punto de vista político el artículo 3º fué lo suficientemente atractivo para la mayor parte de la población campesina, de tal manera que Emiliano Zapata inmediatamente expresó su solidaridad y adhesión al Plan de San Luis.

Zapata, al decir del Licenciado Don Antonio Díaz Soto y Gama, quien a su vez cita a Modesto Rangel, creía que: "no sería patriótica ni razonable derramar sangre nada más para quitar al General Díaz y poner en su lugar a Madero, sino que era necesario que este último señor estuviera dispuesto a devolver sus tierras a los pueblos, y que al implantarse su gobierno se comprometiera a resolver el problema del campo en toda la República.... que era muy bueno el Sufragio Efectivo y la no Reelección, pero que antes de pensar en la política había que pensar en la tortilla para todos los mexicanos.... que ésa bandera no era nueva sino que ya antes la habían enarbolado Morelos y que era natural que nosotros los hijos del Estado que llevaba su nombre, defendiéramos esos ideales". (23)

Como corolario de lo anterior, considero que para el señor Madero lo fundamental era la reconquista de las libertades durante tantos años reprimidas por la dictadura porfirista y relegaba a segundo término las reformas sociales y económicas que el pueblo demandaba, especialmente la Reforma Agraria que ocupaba entre las masas revolucionarias, el primer lugar. Lo prueba el hecho de que en las filas del ejército libertador se habían visto engrosa--

---

(23) Chávez Padrón Martha, Op, Cit, Pag. 276.

das principalmente por campesinos deseosos de recuperar la posesión de las tierras usurpadas.

Don Francisco I. Madero concedía secundaria importancia al problema agrario, quien siendo ya Presidente, en un discurso pronunciado en Junio de 1912 en Huichapan, Hidalgo, dijo: "Se ha pretendido que el objeto de la Revolución de San Luis fué resolver el problema agrario, no es exacto; la Revolución de San Luis fué para reconquistar nuestra libertad, porque la libertad sólo resolverá todos los problemas". (24)

Decir que el problema agrario y su resolución no era el objeto de la Revolución, lo consideramos un desacierto de su parte, pues si bien es cierto que no era el único, si era el principal y creemos, no es ocioso repetirlo, que el objetivo principal de la Revolución era resolver el problema agrario y así lo sentían quienes participaron en el movimiento de 1910; probablemente el señor Madero no supo comprenderlos, ya que al menos es eso lo que se desprende de su palabra y del contenido del Plan de San Luis.

#### PLAN DE AYALA.

Cuando en el artículo 3º del Plan de San Luis del 5 de Octubre de 1910 se mencionó la palabra restitución, Zapata y sus fuerzas se adhirieron pero -- luego, cuando sus anhelos no se cumplieron, emitió el 28 de Noviembre de -- 1911 su Plan de Ayala, convencido de que solo una verdadera revolución es -

---

(24) Díaz Soto y Gama Antonio, La Revolución Agraria del Sur y Emiliano Zapata, su caudillo, Imprenta y Offsersert, Editorial Policromía, México 1960, - Pag. 93.

la que sustituye un régimen jurídico y por otro lado lograría la justicia para los comuneros. Todo esto motivó la frase consagrada en el Plan de Ayala de que los usurpadores y no los comuneros, tendrían que ir a defender -- sus derechos ante tribunales que se establecieran al triunfo de la Revolu-- ción, porque su Revolución sí quería un cambio jurídico, no como la pregoni-- zada por el Plan de San Luis que en su artículo 1º; declaró vigentes todas las leyes anteriores a la Revolución. Zapata estaba convencido de que con esas leyes no obtendría justicia y quería otras leyes y otros tribunales. Su primer lema fue precisamente "Reforma, Libertad, Justicia y Ley", que -- después sintetizó en "Tierra y Libertad". (25)

Este plan servía de bandera a la revolución del Sur, prolongándose por mu-- chos años. Influyó en los documentos oficiales y en las leyes expedidas con posterioridad en materia agraria, manifestando Zapata de manera concreta el pensamiento y sentimiento de los hombres del campo. Dicho plan en su parte relativa dice: "Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos cons-- tar: que los terrenos, montes, y aguas que hayan usurpado los hacendados, - científicos o caciques, a la sombra de la tiranía, entrarán en posesión de éstos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despo-- jados de la mala fé por nuestros opresores, manteniendo a todo trance con - las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consi-- deren con derecho a ellas, lo deducirán ante los tribunales que se esta-- blezcan al triunfo de la Revolución".

---

(25) Womack John Jr., Zapata y la Revolución Mexicana, Ed. Siglo XIX, Méxi-- co 1980, Pag. 392.

"En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social, ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos, las tierras, los montes y aguas; por esa causa; se expropiará 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, fondos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejoren en todo y para todo la falta de propiedad y bienestar de los mexicanos".

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

"Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados se aplicarán las leyes de desamortización y nacionalización según convenga pues de norma y ejemplo pueden servirnos las puestas en vigor por el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, que encarnentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso". (26).

---

(26) Mendieta y Nuñez Lucio, el problema agrario de México, editorial Porrúa, México 1974, pags. 182-183.

Es evidente que el Plan de Ayala se emitió con el fin de realizar sus postulados, pero quienes debían ocuparse de que tal realización se hiciera efectiva estaban más ocupados de los problemas militares que con su rebelión se habían creado, de manera que para que sus postulados se cumplieran, primero era preciso ganar la batalla a quienes se oponían a los objetivos que en el Plan se perseguían. En tales circunstancias sus efectos benéficos no se dejaron sentir entre los campesinos quienes eran los directamente llamados a ser beneficiados; por tal motivo los efectos de su acción inmediata fueron nulos, pues no pudo aplicarse en aquellas circunstancias. Sin embargo, nos dice Don Jesús Silva Herzog: "Los zapatistas hicieron lo posible porque los dictados del Plan de Ayala se cumplieran y en Abril de 1912 se hizo la primera restitución de tierras a los vecinos de Izcamilpa de -- Gro. Puebla". (27)

Los efectos de éste Plan, consistieron en animar a los campesinos a continuar levantados en armas en cuanto no vieran cumplidas las aspiraciones alimentadas desde un principio; esto es reivindicar las propiedades usurpadas, o bien obtener un pedazo de tierra quienes no la tenían; y por otra parte, haber dado a la revolución el sentido social de que carecía.

DECRETO PRECONSTITUCIONAL DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Es necesario señalar que "El antecedente histórico estrechamente ligado al

---

(27) Silva Herzog Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. F.C.E. México 1959. pág. 179.

decreto del 6 de Enero de 1915, lo constituye el discurso pronunciado por el Lic. Luis Cabrera, el 3 de Diciembre de 1912, para apoyar un proyecto de Ley encaminado a resolver el problema agrario. En ése planteó claramente el problema, sugiriendo para la resolución del mismo, la reconstitución de los ejidos y a la vez señalaba una de las características que éste debía reunir es decir que fuera inalienable. A efecto de llevar a cabo la reconstitución de los ejidos, sugería que las tierras que se necesitaran se tomaran de las propiedades circunvecinas comprándolas o expropiándolas, por causa de utilidad pública, con la correspondiente indemnización o bien arrendándolas". (28).

El proyecto de Cabrera no tuvo éxito, porque las fuerzas conservadoras se opusieron, victoriosamente. Victoria aparente, como todas las que se obtienen contra la justicia social y solo sirven para cubrir de sangre y de odio, lo que podría lograrse pacíficamente dentro de un sereno entendimiento.

"Por segunda ocasión, el Licenciado Cabrera, tuvo la fortuna de llevar a la práctica sus ideas al formular el decreto del 6 de Enero de 1915. En la Exposición de Motivos sintetiza la historia del problema agrario de México señalando entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidos por el gobierno colonial, como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas. Indica los actos mediante los cuales se llevó a cabo ése despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arreglo a la Ley de desamortización, y se tienen por

---

(28) Blanco Moreno Roberto, Crónica de la Revolución Mexicana. Libre México, Editores S. de R. L., México 1957, pag. 65.

tales las concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a quienes hacían denuncias de excedencias o demasías, y a las compañías deslindadoras; pues de todas éstas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia.

Se hace hincapié en el hecho de que el Artículo 27 de la Constitución de 1857 negaba a los pueblos de indios capacidad legal para obtener y administrar bienes raíces y por ésa razón carecían de personalidad jurídica para hacer valer sus derechos, pues aún cuando las leyes de baldíos dieron facultad a los Síndicos de los Ayuntamientos para defender los terrenos de sus pueblos, no pudieron hacerlo por falta de interés y por las circunstancias políticas.

De todo ésto, se deduce la conveniencia de restituir por justicia y dotar por necesidad, tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas, y al efecto, se facultó a los Jefes militares para que hicieran las expropiaciones y reparto de las tierras que juzgaran pertinentes, considerando que los síndicos de los Ayuntamientos no llevaron a la práctica dicha facultad, por temor de ser desposeídos de sus tierras o pertenencias. (29).

"En cuanto a la esencia del decreto del 6 de Enero de 1915, el Artículo 1º., declaró nulas:

---

(29) Mendieta y Nuñez Lucio, op. cit., pags. 188 y 189.

- 1.- Las enajenaciones de tierras comunales de indios hechas por Jefes políticos contra los Mandatarios de la Ley del 25 de Junio de 1856.
- 2.- Las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por Autoridades Federales, desde el 1º., de Diciembre de 1876.
- 3.- Las diligencias de apeos y deslindes practicadas durante ése periodo , por compañías, Jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, si ilegalmente se invadieron tierras comunales.

El Artículo 2º. señala que si los vecinos querían que se nulificara una división o reparto, se haría siempre y cuando fueran las dos terceras partes quienes lo pidieran.

El Artículo 3º. disponía: "que los pueblos que carezcan de ejidos o que no pudieron lograr su restitución por falta de Títulos, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para construirlos". Nótese como del término restitución se llegó al concepto de reconstrucción, idea que amparó tanto a la restitución como tal y a la dotación, hasta antes desconocida con tal nombre.

Se pensó en una mejor solución agraria y mediante el Artículo 4º. se crearon: La Comisión Nacional Agraria (cuya instalación tuvo lugar el 8 de Marzo de 1916, Institución que junto con las comisiones legales agrarias constituyen los antecedentes de la actual Secretaría de la Reforma Agraria, la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten.

En los términos de los Artículos 6 y 7 del decreto en cuestión, cuando se quería solicitar una dotación o restitución de tierras, se dirigían por es

crito al Gobernador del Estado respectivo o al Jefe militar autorizado. Estos autorizaban o negaban la dotación o restitución según informe de la Comisión Local Agraria, y en caso de aprobación, el Comité Particular Ejecutivo hacía el deslinde y entrega provisional del terreno solicitado.

Por cuanto se refiere al papel desempeñado por la Comisión Nacional Agraria ésta fungía como Órgano revisor. Si aprobaba lo ejecutado por las autoridades de los Estados o Territorios, el Ejecutivo de la Unión sancionaba las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los Títulos de propiedad en favor de los solicitantes. Al autorizarse dicha restitución o dotación y se eran afectadas propiedades particulares, el propietario de éstas, en un término de un año, podía comparecer a los Tribunales o demandar su indemnización respectiva. (30).

---

(30) Mendieta y Nuñez Lucio, op. cit., págs. 190 y 191.

## CAPITULO II

TESIS SOBRE LA PROPIEDAD QUE SE DISCUTIERON EN EL CONSTITUYENTE DE 1917.

- 1.- Génesis del Artículo 27 Constitucional en el seno del Congreso.
- 2.- Iniciativa del Artículo 27 Constitucional sobre la propiedad de la República.
- 3.- Derecho absoluto de la Nación sobre tierras y aguas.
- 4.- Propiedad privada plena.
- 5.- Propiedad privada restringida.
- 6.- Las posesiones de hecho.

GENESIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL SENO DEL CONGRESO.

INICIATIVA.

"Sobre el Artículo 27 del Proyecto de Constitución, referente a la propiedad en la República, presentada por varios CC. Diputados en la sesión celebrada el 25 de Enero de 1917.

"C. Presidente del Congreso Constituyente:

"El Artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la constitución que el H. Congreso viene elaborando. En éste Artículo tienen por fuerza que asentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio Nacional. Por que en el Estado actual de las cosas no será posible conceder garantía alguna a la propiedad, sin tener que determinar con toda precisión los diversos elementos que la componen, dado que dichos elementos corresponden a los elementos componentes de la población nacional y en la Revolución que felizmente concluye, cada uno de éstos últimos ha levantado para justificación de sus actos, la bandera de la propiedad en demanda de protección para sus respectivos derechos; habiendo por lo tanto, variadas banderas de propiedad que representan intereses distintos".

"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 subditos, dió a la propiedad sobre todos esos bienes el carácter de precaria: Todo podía --

ser de dichos subditos, en tanto que la voluntad del Rey no dispusiera lo contrario. La necesidad de coordinar los intereses de los varios elementos constitutivos de las colonias, hizo que los Reyes Españoles dieran al principio supremo de su autoridad sobre todos los bienes raíces de las expresadas colonias, la forma de derecho de propiedad privada. El Rey era, en efecto, el dueño, a Título privado de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ése derecho de disposición, concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevos llegados, derechos de dominio que tomaban todas las formas de derechos territoriales entonces en uso. Los derechos de dominio concedidos a los españoles eran individuales o colectivos, pero en grandes extensiones y en forma de propiedad privada perfecta; los derechos de dominio concedidos a los indios eran alguna vez individuales y semejantes a los de los españoles, pero generalmente eran dados a comunidades y revestían la forma de una propiedad privada restringida, que se parecía mucho al dominio útil de los contratos consensuales de la Edad Media. A parte de los derechos expresamente concedidos a los españoles y a los indígenas. Los Reyes, por el espíritu de una piadosa jurisprudencia, respetaban las diversas formas de posesión de hecho que mantenían muchos indios, incapaces todavía por falta del desarrollo evolutivo, de solicitar y obtener concesiones expresas de derechos determinados".

"Por virtud de la Independencia se produjo en el País una reacción contra todo lo tradicional y por virtud de ella, se adoptó una legislación civil incompleta porque no se refería más que a la propiedad plena y perfecta, -- tal y como se encuentran en algunos pueblos de Europa. Esa legislación favorecía a las clases altas descendientes de los españoles coloniales, pero dejaba sin amparo y sin protección a los indígenas".

Aunque desconocida por las leyes desde la Independencia, la propiedad reconocida y la posesión respetada de los indígenas seguían sí no de derecho, - sí de hecho, regidas por las leyes coloniales; pero los despojos sufridos - eran tantos que no pudieron ser remediados por los medios de la justicia, - daban lugar a depredaciones compensativas y a represiones sangrientas. Ese mal se agravó de la reforma en adelante, porque los fraccionamientos obligados de los terrenos comunales, de los indígenas, sí favorecieron la formación de la escasa propiedad pequeña que tenemos, privó a los indígenas de - nuevas tierras, puesto que a expensas de las que tenían se formó la referida pequeña propiedad. Además, los últimos años la política económica resueltamente seguida por la dictadura, favoreció tanto a los grandes propietarios, que éstos empezaron a invadir por todas partes los terrenos de los indígenas y, lo que fué peor, protegió por medio de las leyes de baldíos, los despojó de la pequeña propiedad. Al anunciarse la Revolución, los grandes propietarios han llegado ya a ser omnipotentes: Algunos años más de dictadura habrían producido la total extinción de las propiedades pequeñas y de - las propiedades comunes. Tal había sido el efecto natural de haber adoptado, sin discernimiento, la legislación europea. Por fortuna el instinto de las clases bajas del país determinó, la Revolución cuyo fin señalara la nueva - constitución que se elabora".

"Precisamente, el conocimiento exacto de los hechos sucedidos, nos ha servido para comprender la necesidad indeclinable de reparar los errores cometidos. Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad, como hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún, que la ley constitucional, fuente y origen de - todas las demás que habían de dictarse, no eluda, como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad por miedo a las consecuencias. Es preciso abor-

dar todos los problemas sociales de la nación, con la misma entereza y con la misma resolución con que han sido resueltos los problemas militares interiores y los problemas políticos e internacionales. Si, pues la nación ha vivido durante 100 años con los trastornos producidos por el error de haber adoptado una legislación extraña e incompleta en materia de propiedad, preciso será reparar ése error, para que aquellos trastornos tengan fin. ¡Que mejor tarea para el H. Congreso Constituyente que reparar un error nacional de 100 años! pues bien, eso es lo que proponemos con la proposición concreta que sigue a la siguiente exposición y que pretendemos sea sometida a la consideración del mismo H. Congreso".

"Creemos haber conseguido lo que nos hemos propuesto, la proposición concreta a que acabamos de referirnos anuda nuestra legislación futura con la colonial en el punto en que ésta última fué interrumpida para implantar otra, no precisamente mala sino incompleta. Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión sino al contrario, por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ése derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación.- En tal concepto la nación viene a tener derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y solo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que la República después la ha reconocido u otorgado.

El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado y -- permite a la nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc. no concediendo sobre esos bienes a los particulares más que los aprovechamientos que autori-

cen las leyes respectivas. La parte del texto que proponemos para el Artículo 27 da clara idea de lo que exponemos. En las fracciones X y XI expresan con toda precisión la naturaleza de los derechos reservados. La principal importancia del derecho pleno de propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la nación, no está sin embargo en las ventajas ya anotadas como ser tan grandes, sino que permitiera al gobierno de una vez por todas resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que extraña el problema agrario, y que consiste en fraccionar los latifundios sin perjuicio de los latifundistas. En efecto la nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá en todo tiempo disponer de las que necesita para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes. El texto de la fracción IX de nuestra proposición, no necesita comentarios".

"Volviendo a la legislación civil, como ya dijimos, no conoce más que la propiedad privada perfecta; en los códigos civiles de la República, apenas hay una que otra disposición para las corporaciones de plena propiedad privada permitidas por las leyes constitucionales: En ninguna hay una sola disposición que pueda regir ni la existencia, ni el funcionamiento, ni el desarrollo de todo ese mundo de comunidades que se agita en el fondo de nuestra constitución social; Las leyes ignoran que hay condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, etc., y es verdaderamente vergonzoso que, cuando se trata de algún asunto referente a las comunidades mencionadas, se tienen que buscar las leyes aplicables en las compilaciones de la época colonial, que no hay cinco abogados en toda la República que conozca bien".

"En lo sucesivo, las cosas cambiarán el proyecto que nosotros formulamos, reconoce las tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamen-

te existan en el País: la de la propiedad privada plena, que pueda tener - sus dos ramas, o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población o dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad; y las de las posesiones de hecho, -- cualquiera que sea su motivo y su condición, a establecer la primera clase van dirigidas las disposiciones de las fracciones del I, II, III, V, VI y - VII de la proposición que presentamos. Al restablecer la segunda, van dirigidas las disposiciones de las fracciones IV y VIII; a incorporar la tercera con las otras dos, van encaminadas las disposiciones de la fracción --- XIII".

"El texto de las disposiciones de que se trata no deja lugar a dudas respecto de los beneficios y de las dilatadas disposiciones respecto de las últimas citadas, o sea de las disposiciones referentes a la fracción XIII, mucho habría que decir y que solo decimos que titulará todas las posiciones - no tituladas hasta ahora, incorporándolas a dos grupos de propiedad que las leyes deberán reconocer en lo de adelante; y al de las propiedades privadas perfectas, y el de las propiedades privadas restringidas, en tanto que éstas por supuesto, no se incorporan a las otras por la repartición, para que entonces no quede más de un solo grupo que deberá ser el de las primeras".

Al establecerse en las disposiciones de referencia la preescripción absoluta por treinta años, fijamos indirectamente el principio de que bastará un certificado expedido por la oficina respectiva del Registro Público y que - abarque ese tiempo para tener la seguridad de la fijeza y firmeza de los de rechos de propiedad, sin necesidad de más títulos con la cual se barrerá de un soplo todo este párrafo de más títulos primordiales, que arranca de la - época colonial y que ni siquiera pueden ser ya leídos ni entendidos, ni a--

provechados".

El texto que proponemos, cada una de las fracciones, y que en éstas cada párrafo, cada frase y hasta cada palabra tiene una importancia digna de atención: nada en dichas fracciones sobra y todo cuanto en ella se consigue servirá para producir en la práctica los más beneficios resultados.

Pero no queremos hacer demasiado larga la presente exposición, esperamos que el H. Congreso Constituyente sabrá comprender y apreciar todo el valor de nuestro trabajo.

Por nuestra parte, estamos más que satisfechos de haber contribuido a que el H. Congreso Constituyente, de una vez por todas, pueda resolver las cuestiones de propiedad que durante cien años ha cubierto de ruinas, han empapado de lágrimas y han manchado de sangre el fecundo suelo del territorio nacional, y preparar para la nación una era de abundancia, de prosperidad y ventura, que ni en nuestros más vivos deseos nos hemos atrevido a soñar. (1)

"La convicción de los Diputados fué certera y firme, pues como verdaderos representantes del pueblo, habían sido testigos de las explosiones que arrojaban a los labriegos, porque ellos también habían sido víctimas de las injusticias sociales. Al llegar de sus provincias al Congreso de Querétaro, venían convencidos de que era urgente la necesidad de aplicar criterios y de dictar medidas drásticas para destruir la lepra que corroían al cuerpo nacional, y conseguir con ella que jamás volviera al pueblo mexicano a la humillación --

---

(1) Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Antecedentes y Evolución de los Artículos 16 a 27 Constitucionales. Tomo IV 2a. Edición. Pags. 640-647.

hispana que había perdurado como institución política y social en el México independiente". (2)

Según la tesis que en el constituyente de Querétaro sirvió de justificante ideológico al artículo 27, la propiedad actual deriva de la que se formó durante la colonia. "El principio absoluto de la autoridad del Rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos dió a la propiedad el carácter de precaria... el Rey era dueño a título privado de las tierras y aguas, como cualquier particular, puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ése derecho de disposición concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derecho de dominio... por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluto en el Rey, bien podemos decir que ése derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto la nación viene a tener el derecho pleno sobre -- las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo por los -- mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones -- en que la República después lo ha reconocido u otorgado". (3)

Estas palabras transcritas de la iniciativa, sirvieron de fundamento al --- párrafo I del artículo 27, que resultó aprobado con la sola supresión: "La -- propiedad de las tierras y aguas, comprendidas dentro de los límites del Ter-- ritorio Nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio (suprimiendo "directo") de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

---

(2) Rouaix Pastor, Génesis de los artículos 27 y 123.

(3) Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1958, Pags. 174-175.

"De fijo no estuvo afortunada la iniciativa al invocar antecedente del absolutismo para la adopción de una tesis revolucionaria. Pero es cierto que en el dictámen, la comisión encontró "aceptable sobre todo ése punto las ideas del Diputado Rovaix" y, sobre todo, el constituyente aprobó el I párrafo del precepto, que aunque se le desligue del antecedente colonial, recoge el principio de la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas. Entendemos, en consecuencia, que el constituyente se afilió a la tendencia de considerar al derecho del Estado sobre el territorio Nacional como un derecho real de naturaleza pública".

"El principio no quedó en la mera declaración del párrafo I, sino que inmediatamente se hizo la aplicación del mismo en dos casos principales: al sustentar a la propiedad privada, para incorporarlos al dominio directo de la Nación, ciertos bienes especialmente substancias del subsuelo, y al autorizar la imposición de modalidades a la propiedad privada". (4)

Esta iniciativa fué turnada para su estudio a la primera Comisión del Congreso, la que la aprobó con sólo ligeras modificaciones y adiciones y en la 66a. sesión ordinaria celebrada la tarde del lunes 29 de Enero de 1917. Se dió -- lectura al dictámen, mismo que para efectos de consulta se encuentra contenido en el tomo IV, 2a. Edición, de la obra Los Derechos del Pueblo Mexicano.

Después de haberle dado lectura al dictámen, se sometió inmediatamente a discusión y como ya gran número de Diputados la conocían, tanto en anteproyecto como el dictámen de la comisión, el debate sobre éste último se desarrolló -

---

(4) Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1958, Pags. 174-175.

brevemente sin mayores dificultades.

"En el curso de la discusión se destacaron entre todos, los discursos del Licenciado Enrique Colunga y General Francisco J. Mújica.

El Licenciado Colunga refutó victoriosamente las objeciones del Diputado Hilario Medina, quien se oponía a que fuesen considerados nulos sin distinción alguna, todos los actos judiciales y extrajudiciales que privaron a los pueblos y demás comunidades de sus tierras, montes y aguas. El Licenciado Colunga, para fundar su réplica entre otras cosas, explicó que los pueblos fueron despojados de sus tierras por diversos procedimientos; en algunos casos verbigracia, por presión o usurpación de los hacendados y en otros muchos a través del deslinde de baldíos, llevados a efecto por compañías o individuos autorizados expresamente.

Se detiene a examinar éste último método de despojo, que describe en ésta -- forma; "Sucedió que los pueblos de los indios no tenían, generalmente, títulos de sus tierras; es decir, no tenían algún documento escrito. En tiempo de la dominación Colonial se respetaron ordinariamente a las propiedades que de antemano tenían los pueblos de indios, pero no se otorgaba (en muchas ocasiones) por el Virrey ninguna concesión o merced alguna por escrito, bastaba con la información testimonial que poseían los indígenas de aquellos terrenos para que la corona los protegiera en la posesión. Las comisiones deslindadoras de los baldíos determinaron que éstos terrenos no habían salido del dominio de la nación y despojaron de ellos a los pueblos por falta de títulos escritos. Otras veces, los pueblos habían tenido originariamente mercedes, con cesiones otorgadas por los Virreyes de los cuales se les habían extendido -- comprobantes, pero en el transcurso del tiempo se habían perdido esas cir---

cunstances y por tal falta se incorporaron los terrenos a los baldíos o a las haciendas colindantes. Estos casos demuestran que los terrenos indivisos de los pueblos no han podido legalmente salir del dominio de las comunidades; les pertenece por derecho aunque los hayan perdido, de hecho nadie ha podido adquirirlos legalmente. La ley no hace más que reconocer esta verdad al declarar nulos todos los autos cuyo resultado ha sido privar a los pueblos de sus terrenos.

Esta tesis fué confirmada por el Gral. Mújica, quien cita en su apoyo varios casos, como el famoso de la Hacienda de la Sauteña en Tamaulipas, la que con pretexto de baldío en realidad con base en auténticos despojos llegó a abarcar las dos terceras partes de la superficie de dicho Estado.

Esta explica, añadió lo que venimos a hacer en ésta sesión al reivindicar todas esas propiedades despojadas al amparo de una ley creada para favorecer a los poderosos y bajo cuya sombra se cometieron grandes injusticias. En el debate otros temas relacionados con la cuestión de las tierras ocuparon la atención de los Diputados, que de un modo especial discutieron las condiciones que deberfan fijarse a los extranjeros para adquisición de bienes raíces en la República.

Casi sin discusión fueron aprobados los otros preceptos contenidos en el artículo 27; no es de extrañarse, dado que los términos de éste fueron conocidos por la mayoría de los Diputados bien sea directa, o a través de los informes recibidos de quienes son asiduidad ejemplar asistieron a las reuniones privadas o extraoficiales celebradas por el grupo encargado de dar forma al citado artículo 27 constitucional.

Como lo afirma el señor Diputado Ing. Pastor Rouaix, lo que debe hacerse resaltar en esta génesis, es el mérito relevante de los autores del artículo, al haber traducido e interpretado fielmente las aspiraciones del pueblo de los campos, al que supieron dotar de un estatuto justiciero y libérrimo, que es para sus aspiradores el mayor timbre de gloria con que puedan ufanarse ante la posteridad. (5)

INICIATIVA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL  
SOBRE LA PROPIEDAD EN LA REPUBLICA.

Por la vital importancia que tuvo el proyecto para la redacción del artículo 27 constitucional, consideró necesario hacer alusión a los aspectos más importantes en materia de propiedad.

"El primer párrafo declara expresamente que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio Nacional, corresponde originariamente a la Nación, la que tenía y tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Esta base tenía su complemento en la fracción IX, que decía:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a esa 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 cuidar de su conservación".

---

(5) Rouaix Pastor, Op, Cit, Pags. 12-14.

Con el propósito de afirmar más el alcance de este precepto, se enumeran los asuntos que debía comprender y amparar, como era el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad; la dotación de terrenos a los pueblos y la creación de nuevos centros de población agrícola, confirmandose las dotaciones que se hubieran hecho basadas en el decreto del 6 de Enero de 1915 y, finalmente, la declaración que era de utilidad pública - la adquisición de las propiedades particulares necesarias para realizar estos fines.

Para el caso de expropiación pública, se estableció que la indemnización no sería previa como lo prescribía la carta de 1857 sino "mediante"; con lo cual podría resolverse el problema agrario, sin esperar un fallo judicial para fijar el monto de la cosa expropiada. Este concepto se completaba con la fracción XII, concediendo a las autoridades administrativas la facultad de declarar la utilidad de la ocupación de una propiedad privada y establecer - que el precio que debía consignarsele, en relación con su valor fiscal.

El precepto estableció los requisitos que debía llenar los individuos y corporaciones para poder adquirir el dominio directo de las tierras y aguas y la explotación de los recursos naturales en la República. Se ubicó en primer lugar el precepto de que solo los mexicanos por nacimiento y naturalización y las sociedades mexicanas, tenían esos derechos con toda amplitud; y los extranjeros; para obtener igual capacidad, deberían hacer expresa renuncia ante la Secretaría de Relaciones, de su calidad de tales.

La fracción II prohibió expresamente a las iglesias de cualquier credo religioso, poseer en propiedad o administrar bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos, declarando, además, que los templos de cualquier culto eran pro

propiedad de la Nación; lo mismo los edificios que se hubiesen construido o destinado para la propaganda religiosa pasarían desde luego al dominio directo de la Nación, para destinarlos exclusivamente a los servicios públicos de la federación o de los estados.

La fracción III se refería a la capacidad de las instituciones de beneficencia pública o privada para tener y administrar capitales sobre bienes raíces, sin que pudieran poseer en propiedad más bienes raíces que las indispensables para los fines directos a que estaban constituidas, ordenándose además, que dichas instituciones no podrían estar bajo el patronato, administración o vigilancia de corporaciones religiosas, ni de ministros de los cultos.

La fracción IV dio capacidad jurídica a los pueblos y rancherías para poseer en comunidad los terrenos que hubieran conservado, o los que fueran a recibir a virtud de las nuevas leyes.

La fracción V se relaciona a la incapacidad de las sociedades anónimas para poseer y administrar bienes rústicos limitando su capacidad únicamente a la posesión o administración de los terrenos estrictamente necesarios para el establecimiento y servicio de los fines a que fueran a dedicar sus actividades.

La fracción VI relativa en los bancos, expresa que podrán tener capitales impuestos sobre propiedades rústicas y urbanas, tener en propiedad o administración, los bienes raíces indispensables para su objeto directo.

La fracción VII dice en su primera parte, ninguna otra corporación civil, fuera de las ya indicadas, podrá tener propiedad o administración, por sí, -

bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos; lo que podría interpretarse como preferente a cualquier clase de sociedades civiles, quedando en contraposición con el postulado básico de las prescripciones del artículo 27, que establece; "solo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones".

La fracción VIII de la iniciativa era la conformación constitucional de los preceptos de la ley del 6 de Enero de 1915, sobre la nulidad de todas las enajenaciones de tierra, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancharías, congregaciones o comunidades hechas por autoridades locales, en contravención de la ley del 25 de Junio de 1856; sobre la de las concesiones, composiciones o ventas hechas por autoridades federales que hubieran invadido y ocupado ilegalmente los ejidos o terrenos comunales y, finalmente, la nulidad de todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas por compañías o autoridades, con las cuales se hubieran invadido y ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos y terrenos pertenecientes a los pueblos, rancharías, congregaciones o comunidades: se decretaba además, que todas esas propiedades perdidas por los pueblos deberfan ser restituidas con arreglo a la misma ley del 6 de Enero.

La fracción X estableció como bases constitucionales el derecho de propiedad absoluta de la Nación sobre todo los minerales y substancias del subsuelo, distintos de los componentes naturales de las tierras, incluyendo entre ellas el carbón de piedra, el petróleo y los carburos de hidrógeno similares a él.

En la fracción siguiente completamos la lista de las propiedades que corres-

pondían al dominio directo de la Nación como las aguas de los mares territoriales, de las lagunas y esteros de las playas, de los ríos y arroyos, y de los cruces y riberas que estuvieran dentro de los requisitos marcados.

La fracción XIII estableció la prescripción de los derechos de propiedad que la Nación tuviera sobre tierras y aguas cuando hubieran sido poseídas por -- particulares en forma continua y pacífica por más de treinta años.

Colocamos como último precepto de nuestra iniciativa el procedimiento para -- las acciones que correspondían a la Nación y hacer efectivos los postulados del artículo, que debía ser Judicial, aún cuando correspondiera a las autoridades administrativas la realización del programa. (6)

#### DERECHO ABSOLUTO DE LA NACION SOBRE TIERRAS Y AGUAS.

En los primeros párrafos del artículo 27 Constitucional, se establece el derecho absoluto de propiedad de la Nación sobre tierras y aguas; el fundamento de ese derecho, según lo consideraron los constituyentes, se derivó desde la época colonial del dominio que España tenía sobre nuestro territorio. Tal dominio ha sido objeto de dos interpretaciones diferentes:

Por un lado afirman algunos tratadistas, (7) que el día 4 de mayo de 1493, a solicitud de los Reyes Católicos Españoles, Fernando e Isabel, el Papa Alejandro VI dictó tres bulas, siendo de interés para nuestro estudio las dos -- últimas; la segunda de ellas estableció una línea divisoria a fin de delimitar las tierras en dominio por España y Portugal incluyendo en ellas a los --

(6) Rouaix Pastor, Op, Cit, Pags. 154-162

(7) Molina Enriquez Andrés, La Revolución Agraria en México, Ed. de la Liga Economista Revolucionaria de la República Mexicana, México 1976, Pag. 500.

indígenas y todo cuanto poseían a fin de instruirles en la religión católica; la tercera concedía a España, al igual que años anteriores a Portugal -- "gracias, privilegios, libertades e indultos", en las tierras recién descubiertas.

A consecuencia de estas bulas, en especial de la segunda, por una parte se afirma lo que en Derecho se conoce como teoría Patrimonialista del Estado o sea que el dominio y propiedad conferida por el Papa, pertenece no a la corona española, sino a la persona del Rey, sus herederos y sucesores.

Por otra parte, la mayoría de los autores sostienen lo contrario, es decir - el dominio y propiedad de territorios y aguas que concede la bula Alejandrina, pertenece a la corona real, procediendo de ella por tanto el derecho absoluto del Estado.

En mi concepto, me adhiero a los autores cuya tesis se inclinan por la segunda de las teorías, ya que los territorios y aguas de los nuevos dominios españoles no les fueron concedidos a los Reyes españoles solo en propiedad. Se les otorgó además soberanía y jurisdicción, por lo tanto esta propiedad no presenta los mismos caracteres que la privada.

Sin embargo, los constituyentes del 17 tomaron como base para justificar el poder absoluto de la Nación, la teoría patrimonialista del Estado y así la hacen constar en el texto de la iniciativa.

En el artículo 27 Constitucional se reconoce el principio superior de justicia de la Nación teniendo en su favor el dominio pleno y eminente sobre el territorio Nacional, quedando a él subordinados todos los derechos de propie

dad de los particulares.

### PROPIEDAD PRIVADA.

El constituyente del 17 al presentar la iniciativa del artículo 27 Constitucional, pretendía someter a discusión la propiedad privada plena, de acuerdo con las fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII del mismo ordenamiento, discusiones que abarcando la propiedad individual y colectiva dieron origen a los siguientes resultados.

En cuanto a la primera fracción el proyecto disponía "Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen el derecho de adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana...". (8)

La capacidad de los extranjeros para adquirir tierras y sus accesiones, la omitió intencionalmente, pues se tratará en el siguiente capítulo al referirnos a la Cláusula Calvo.

El Diputado Heriberto Lara, en las discusiones relativas al artículo de referencia, hizo notar que se deben poner a salvo los intereses nacionales asegurando un pedazo de tierra al pequeño labrador, donde pueda sembrar y vivir, asegurar la defensa del campesino en todos los órdenes sociales, ya que fue justamente el grito de "tierra" el que lo lanzó a la lucha.

---

(8) Los Derechos del Pueblo Mexicano, Op. cit. pág. 643.

Si tal es la situación en el campo, en la ciudad también lógicamente se han ambicionado siempre tanto por las clases más débiles económicamente, como -- por la clase media y superior, el poseer una pequeña propiedad.

En tal virtud, el estado superpone los intereses comunes a los individuales, y los protege de una manera efectiva, por emanar del poder de la misma entidad.

En contraste a lo anterior, encontramos la plena propiedad privada colectiva, como las propiedades de las iglesias, instituciones de beneficencia pública, sociedades civiles o comerciales y bonos.

La fracción II del proyecto decía: "La iglesia cualquiera que sea su credo, no podrá en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos. Los templos destinados al culto público son propiedad de la Nación representada por el gobierno Federal, quien determinará a lo que deban continuar después destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios religiosos - de asociaciones religiosas o cualquier otro edificio que hubiera sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasará desde luego de pleno derecho al dominio 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 eligieren para el culto público, serán propiedad de la Nación si fueren construidos por suscripción pública, pero si fuesen construidos por particulares, quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada". (9)

(9) Los Derechos del Pueblo Mexicano, Op, Cit, Pag. 643.

En la discusión de esta fracción intervino el Diputado y Licenciado Hilario Medina, quien pidió se aclarara lo referente a los templos construídos por particulares, si quedaría sujetos a las leyes comunes pues con apoyo en éste concepto se podían desvirtuar todo el artículo, pidiendo por lo tanto, que toda clase de templos quedaran sometidos a la legislación civil.

Sin embargo, el Diputado Mújica argumentó la existencia de oratorios y capillas en casas particulares, que habían motivado la mencionada limitación.

"Por su parte el Diputado Lizardi, apuntó ocultándose en sociedades anónimas el clero, podría explotar industrias y adueñarse inclusive de la casi totalidad de ellas, como había sucedido en el siglo pasado con la agricultura, surgiendo la incapacidad de las corporaciones religiosas, para adquirir bienes muebles".

La petición del Licenciado Lizardi se consideró exagerada, ya que inclusive no podría compararse el caso de las acciones por interpósita persona en las sociedades anónimas; por ello únicamente se sustituyó la parte que decía: -- "Pero si fuesen construídos por particulares quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada", disponiéndose en cambio, los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación". (10)

Por lo que se refiere a la fracción III, el texto era el siguiente: "Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, de investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito,

(10) Los Derechos del Pueblo Mexicano, Op, Cit, Pag. 678.

no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediato y directamente destinados a él, pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces siempre que los plazos de imposición no excedan de 10 años. En ningún caso las instituciones de esa índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque estos o aquellos no estuvieren en ejercicio. (11)

Esta fracción no fué esencialmente discutida, pero de su contenido literal se desprende el acertado principio teórico, pues al parecer vislumbraron el auge que paulatinamente habian de tomar en nuestro medio las instituciones de beneficencia.

La fracción V de la iniciativa fue sustituida por la IV del dictámen y decía: "Las sociedades civiles o comerciales de títulos al portador no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeron para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en extensión que sea estrictamente necesario para los establecimientos o servicios de los objetos antes indicados y que el ejecutivo de la Unión o de los Estados fijará en cada casa". (12)

En la discusión de ésta fracción intervino el Diputado Cañete quien sugirió,

---

(11) Los Derechos del Pueblo Mexicano, Op, Cit, Pags. 643-643

(12) Los Derechos del Pueblo Mexicano, Op, Cit, Pag. 644.

que se cambiara la frase "Sociedades Comerciales de Títulos al Portador", -- por "Sociedades Comerciales por Acciones".

Con ésta fracción se pretende impedir el acaparamiento de la propiedad en manos de las sociedades por acciones, por considerarias de gran daño a la economía nacional, ya que amparándose en una sociedad anónima, podían tanto el clero, como los latifundistas o extranjeros burlar la prohibición de la ley, de adquirir bienes raíces. Se señaló tal peligro en las sociedades anónimas y el Licenciado Andrés Molina Enriquez afirmó: "Basados en la ficción, manejando el dinero de muchas personas y burlando el fisco, el funcionamiento de éstas sociedades constituyen un delito que debería ser sancionado por el Código penal. (13)

La fracción VI del proyecto sustituida por la V del dictamen disponía: "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 administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo". (14)

El Diputado Rafael Nieto, objetó ésta fracción diciendo: "La comisión al aprobar éste proyecto tuvo en mente el banco único de emisión, pero no se había acordado de la existencia de otros bancos tales como los hipotecarios, - siendo absurdo decir que los bancos hipotecarios pueden constituir hipotecas. Para tal efecto se invocó una ley de 1859 en la cual había un precepto que -

---

(13) Molina Enriquez Andrés, Op, Cit, Pag. 502.

(14) Los Derechos del Pueblo Mexicano, Op, Cit, Pag. 644.

decía que los bancos de emisión podían tener bienes raíces cuando tuvieran crédito y fueran insolutos en otra forma". (15)

En el debate intervino también el Licenciado Macías, quien expresó: "Es necesario tener en cuenta la naturaleza de los bancos de emisión, ya que los bancos hipotecarios se establecen para imponer capitales sobre bienes raíces, - los bancos de emisión en cambio no se establecieron para esa clase de operaciones, en el caso de que destinaran sus fondos para imposiciones hipotecarias, forzosamente fracasarían, porque los créditos de esos bancos deben hacerse efectivos en un corto plazo, a efecto de estar siempre en posibilidad de hacer sus pagos".

En el caso de la agricultura se palpó, ya que si los bancos de emisión facilitarían créditos a los agricultores, tienen que hacerlo exigibles en un breve término y los agricultores en ese plazo no reúnen los fondos para cumplir sus compromisos quedando la propiedad en manos del banco, el cual a la larga se podía adueñar de la agricultura, previó los trámites judiciales llegando al remate adjudicándose los terrenos embargados.

Al igual que en las dos fracciones anteriores, la realidad es que las instituciones de crédito han obtenido grandes beneficios en lo referente a la propiedad rústica y urbana y en consecuencia son propietarios de innumerables terrenos.

La fracción VII la cual sufrió modificaciones, originalmente decía: "Fuera -

---

(15) Los Derechos del Pueblo Mexicano, Op, Cit, Pags. 680-681.

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 -- los bienes raíces necesarios para los servicios públicos". (16)

Al parecer había una contradicción entre su contenido literal y el espíritu general del artículo, ya que en su primera parte afirma... "Ninguna otra corporación civil, fuera de las indicadas, podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos"... contraviniendo de éste modo lo preceptuado en la primera fracción, en el sentido de que "Solo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir dominio de tierras, aguas y accesiones...". Sin embargo el constituyente al referirse al término "corporaciones", creyó que dicho vocablo debía aceptarse en su contenido jurídico de instituciones de interés público constituido por leyes especiales y distintas a las otras asociaciones de carácter privado como eran las sociedades mexicanas referidas,

Por otro lado, se consideró indispensable, que los Estados Distrito Federal, territorios y municipios, tuvieran capacidad plena para adquirir y poseer -- bienes raíces, pues en virtud de la generalidad del precepto, dichas entida-

---

(16) Los Derechos del Pueblo Mexicano, Op, Cit, Pag. 644.

des hubieran podido quedar incluidas en la prohibición.

#### PROPIEDAD PRIVADA RESTRINGIDA.

El proyecto del Artículo 27 Constitucional consigna este tipo de propiedad - en sus fracciones IV y VIII, las cuales al pasar a la primera comisión quedaron incluidas en la fracción VI, y en el párrafo III de la fracción VII respectivamente.

La primera clase de ésta propiedad la estableció la fracción IV de la iniciativa que a la letra decía: "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho y para derecho guarden el estado comunal, tendrán en común el dominio y la posesión de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, ya sea que los hayan conservado después de las leyes de desamortización, ya que se les haya restituido conforme a la ley del 6 de Enero de 1915, ya que se les dan en adelante - por virtud de las disposiciones de éste Artículo. Los bienes mencionados se disfrutarán en común; entre tanto se reparten conforme a la ley que se expida para el efecto, no teniendo derecho a ellos más que los miembros de la comunidad, quienes no podrán obligar ni enajenar sus derechos respectivos a extrañas personas, siendo nulos los pactos y contratos que se hagan en contra de la presente prescripción. Las leyes que se dicten para la repartición con tendrán las disposiciones necesarias para evitar que los porcioneros pierdan las fracciones que les corresponden y que con ellas se reconstruya la comunidad o se formen latifundios inconvenientes". (17)

---

(17) Los Derechos del Pueblo Mexicano, Op, Cit, Pag. 644.

Vinculada en éste punto estaba la propiedad a que se refiere la fracción -- VIII del proyecto y formó parte del párrafo III de la fracción VIII del dictamen de la primera comisión. La fracción VIII disponía "Se declaran nulas - todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate, que ha<sup>u</sup>yan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los con<sup>u</sup>dueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones que existan todavía en estado comunal, desde la ley del 25 de Junio de 1856 y del mismo modo serán nulas todas las diligencias, disposicio<sup>u</sup>nes y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efec<sup>u</sup>tos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido - despojadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arre<sup>u</sup>glo del decreto del 6 de Enero de 1915 y demás leyes relativas a las que se expidan sobre el particular, exceptuando únicamente las tierras y aguas que - hayan sido tituladas ya, en los repartimientos hechos por virtud de la citada ley del 25 de Junio de 1856 o poseídos en nombre propio o a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no excede de 100 hectáreas. El - exceso sobre la superficie deberá ser vuelta a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de esta - fracción se decreten, serán de carácter administrativo y de inmediata ejecu<sup>u</sup>ción. (18).

Aunque ya se mencionó en el capítulo I, es necesario recalcar como las comuni<sup>u</sup>dades fueron relegadas de sus tierras, tanto en la época colonial como en Mé-

---

(18) Los Derechos del Pueblo Mexicano Op. cit. págs. 644-645.

xico independiente, siendo víctimas de despojos primero por los conquistadores y después por las leyes de desamortización, posteriormente por la voracidad de las compañías deslindadoras, llegando en esas condiciones las comunidades a quedar reducidas a la miseria.

En tal virtud, el constituyente con mucha certeza, no perdió de vista tan trascendental problema, el cual fué objeto de prolongados debates dando por resultado conseguir para nuestros campesinos su máximo anhelo, incluir su derecho de propiedad dentro de nuestro máximo Ordenamiento Jurídico.

Precisamente la fracción VIII, elevó a categoría de Constitucional la Ley del 6 de Enero de 1915, pues éste fué el espíritu y convicción de la soberana Asamblea.

#### LAS POSESIONES DE HECHO.

En cuanto a éste tipo se refiere la fracción XIII del citado Ordenamiento, - en el proyecto decía: "Desde el día que se promulgue la presente Constitución quedará prescrito el dominio directo de la Nación sobre las tierras y aguas poseídas por particulares o corporaciones, cuando la posesión haya sido por más de 30 años, pacífica, continua y pública, siempre que la superficie poseída no alcance el límite que se fije para cada Estado, el cual no podrá exceder de 10,000 hectáreas y que las tierras y aguas no estén comprendidas en las reservas de éste Artículo. Este mismo derecho tendrán en lo sucesivo los poseedores de tierras y aguas que no sean de uso común para prescribir - contra el Estado o contra los particulares". (19)

---

(19) Los Derechos del Pueblo Mexicano, op.cit. pág. 646.

En nuestro país era natural que hubiere campesinos errantes quienes se establecieron temporalmente en varios lugares y finalmente se arraigaban en determinado sitio para hacer producir un pedazo de tierra para subsistir, sin importarle en lo absoluto la legalidad de su posesión. El constituyente en su iniciativa pretendió normalizar esa situación, concediendo a los poseedores la oportunidad de obtener títulos de propiedad de los predios ocupados. Sin embargo, esta intención fué rechazada por la comisión Dictaminadora, la cual dió la espalda a una realidad latente en nuestro campo, situación que venía siendo crónica desde la época colonial. Este es un aspecto de relevancia, que incluso el Derecho Civil en sus Códigos de 1870 y 1884, estableció las condiciones y términos para operar la prescripción de los bienes inmuebles. En consecuencia era de esperarse que primeramente esa prescripción se hubiere establecido en nuestra carta fundamental.

En mi concepto, es nefasto el criterio de la comisión Dictaminadora, pues tanto en la época colonial como en la actual, existe una gran cantidad de campesinos que ocupan tierras sobre cuales carecen de título de propiedad o de certificados de derechos agrarios e ignoran a quienes pertenecen y la --porción de terreno ocupado bien pudo haber sido objeto de varias compra-ventas, o bien propiedad de la Nación, aunque las posesiones de hecho se han resuelto paulatinamente, a medida que los gobiernos emanados de la revolución han establecido la Legislación Agraria adecuada a las realidades de la propiedad territorial rústica.

### CAPITULO III.

#### ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- 1.- Texto vigente de 1917.
- 2.- El artículo 27 y el derecho constitucional.
- 3.- Acción del Estado para regular el aprovechamiento y distribución de la propiedad imponiendo a esta las modalidades que dicte el interés público.
- 4.- Limitación de la propiedad con el consiguiente fraccionamiento de la tierras.
- 5.- Creación y protección de la pequeña propiedad.
- 6.- Dotar de tierras a los núcleos de población necesitados.
- 7.- Clausula Calvo.

TEXTO VIGENTE DE 1917.

Gracias al constituyente de Querétaro, el nuevo concepto de propiedad con función social, sujeto a las modalidades del interés público, hizo posible que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria no sólo como un derecho sino acaso más, como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligado a establecer las formas jurídicas para evitar el acaparamiento e imoderado o indolente aprovechamiento de las tierras, y hacer posible de ésta forma la redistribución de la tierra rústica. Como lo afirma el Licenciado Molina Enriquez, "El Artículo 27 constitucional hizo en realidad renacer el derecho de reversión, reuniendo así lo pasado con el porvenir, para el efecto de devolver a los poderes públicos su derecho superior, con el objeto de regular, en todo nuestro territorio los derechos de propiedad que tenían -- propios y extraños, orientando al ejercicio de ése derecho superior, en -- sentido de favorecer la formación y desarrollo de los intereses propiamente populares". (1)

En su párrafo inicial determina categóricamente la preeminencia de la Nación sobre el territorio.

La fracción I otorga capacidad a los mexicanos por nacimiento o por naturalización y a las sociedades mexicanas, para adquirir el dominio directo de las tierras, aguas, y sus accesiones; el mismo derecho concede a los extranjeros, siempre que se consideren como nacionales respecto de dichos --

---

(1) Molina Enriquez Andrés, Op, Cit, Pag. 500.

bienes y no invocar la protección de sus gobiernos.

Reconoce la propiedad colectiva de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado común, sobre tierras y aguas que les pertenezcan o se les restituyan.

Con el objeto de prevenir la mano muerta, y dar lugar a la excesiva concentración de la tierra, se niega a las asociaciones religiosas el derecho de adquirir, poseer o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos.

Los bancos podrán tener capitales impuestos sobre bienes raíces, pero éstos, las sociedades de beneficencia pública o privada, al igual que las sociedades comerciales por acciones, se les niega la adquisición, posesión y administración de fincas rústicas a no ser que sean estrictamente necesarias para su objeto directo.

El párrafo I establece el derecho de propiedad privada, el segundo la reitera indicando que las expropiaciones sólo se podrán hacer por causas de utilidad pública y mediante indemnización. Esta se fijará tomando como base el valor fiscal de la propiedad registrado en las Oficinas Fiscales y Recaudadoras; sólo es exceso del valor o el demérito de la propiedad posterior a la asignación del valor fiscal, se sujeta a juicio de peritos por resolución judicial.

La fracción X les garantiza tierras a los núcleos de población que carezcan de ellas, y las obtendrán mediante expropiación de los terrenos inmediatos.

Además de la dotación, existe la restitución; ésta procede cuando comprueben los núcleos de población que tenían la posesión, y que fueron despojados por autos ilegales, ya sea de jefes políticos, gobernadores de los Estados, cualquier otra autoridad Federal o Local, o por diligencias de apeo o deslinde, en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de Junio de 1956 y demás Leyes y disposiciones relativas.

Previendo que la dotación o restitución no fuesen suficientes para resolver el problema de la distribución de la propiedad rústica, éste Artículo considera la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables y por consecuencia el fraccionamiento de latifundios.

El párrafo III da a la propiedad un carácter de indudable función social, - al indicar que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y - cuidar de su conservación.

Por su parte la fracción XI señala, para la aplicación de las leyes agrarias, se crea: Una dependencia directa del Ejecutivo; un cuerpo consultivo Agrario compuesto por cinco personas nombradas por él; una comisión mixta, - compuesta por representantes de la Federación, de los gobiernos locales y - por un campesino; Comités particulares Ejecutivos y Comisariados Ejidales - para los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

Las fracciones XII y XIII hablan del procedimiento, de las solicitudes de

restitución y dotación de tierras y aguas; éste se divide en dos instancias:

PRIMERA:- Que se inicia con la presentación de la solicitud de dotación o -- restitución ante los gobiernos locales, quienes en un plazo perentorio las - deben turnar a la Comisión Agraria Mixta para la integración de los expedientes y emiten dictámen en plazo perentorio. Los gobernadores de los Estados - pueden modificar, aprobar o negar el dictámen de las comisiones respectivas- y ordenar en caso de aprobar el dictámen la ejecución inmediata de sus reso- luciones.

SEGUNDA:- Se desarrolla ante la Dependencia del Ejecutivo, en ella el cuerpo Consultivo Agrario dictamina el expediente enviado por la Comisión Agraria - Mixta, a través de la Delegación Agraria en el Estado, acto continuo el cuerpo Consultivo Agrario somete su dictámen a consideración del Presidente de - la República, para su resolución definitiva.

Cuando existan conflictos por límites de terrenos comunales de cualquier origen, estará bajo la jurisdicción federal y la directa intervención del Presidente de la República, quien sólo hará una propuesta respecto al conflicto. De ser aceptada por las partes, dicha resolución tendrá el carácter de definitiva; en caso de controversia, pasarán a la Suprema Corte de Justicia de - la Nación.

Otro aspecto que regula el Artículo 27 Constitucional, es la pequeña propiedad agrícola en explotación, el párrafo III, ordena que se dicten las medidas necesarias para su desarrollo, y la fracción XV, hace el señalamiento de la extensión y clase de tierra que la constituye de acuerdo con su cultivo y su destino, creando además la pequeña propiedad ganadera.

Por otro lado, la fracción XV prohíbe a las Comisiones Agraria Mixtas, a los Gobiernos Locales y a las demás Autoridades encargadas de trámites agrarios, la afectación de la pequeña propiedad en explotación, advirtiendo que en caso de desobedecer ésa norma incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución.

A fin de evitar nuevas concentraciones de tierras que contraríen la Reforma Agraria, la fracción XVII, faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados a expedir Leyes para fijar la extensión máxima de propiedad rural y llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes.

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

#### EL ARTICULO 27 Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL.

El Derecho Constitucional es "Un conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstas entre sí con los particulares". (2).

Toda Ley contiene dos elementos, el elemento material y el formal, el material está constituido por el contenido propio de la norma, por su esencia,-

---

(2) García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho Ed. Porrúa México 1977, pág. 137.

por lo que expresa y ordena; y el formal lo constituye el ropaje externo de la norma, la serie de actos necesarios para que ésta nazca a al vida jurídica.

Si de acuerdo con la definición de derecho Constitucional, éste tiene por objeto la organización del Estado, la regulación y funcionamiento de sus órganos y sus relaciones entre sí y con los particulares, se nos dificultan, a primera vista, aceptar como precepto Constitucional desde el punto de vista material, el contenido del Artículo 27; pues éste no se refiere a la creación, estructura de los órganos del Estado, a su funcionamiento ni a las relaciones de éstos con los particulares, acordes con Felipe Tena Ramírez, -- quien al respecto indica, "Desde éste punto de vista material, las Constituciones del mundo occidental inspiradas en la norteamericana y en la francesa han organizado el poder público con la mira de impedir el abuso del poder; -- de aquí que la estructura de nuestra Constitución como todas las de su tipo, se sustentan en dos principios capitales: 1).- La libertad del individuo es ilimitada por regla general, en tanto que la libertad del Estado para restringirla es limitada en principio; 2).- Como completo indispensable del pos tulado anterior, es preciso que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en sistemas de competencia". (3).

Considero necesario aclarar, si la libertad del individuo es ilimitada, como por ejemplo, la de ejercer el derecho de propiedad, es necesario --de acuerdo con lo afirmado por Tena Ramírez--, que dentro del sistema de competencia del Estado establecido por la constitución, se encuentra la facultad de limitar-

---

(3) Tena Ramírez Felipe, op. cit. págs. 20-21.

el derecho absoluto de propiedad al individuo, estableciendo además la forma como el Estado puede ejercitarla y los fines de la competencia. Solo así nos explicamos porque el Artículo 27 se encuentra incluido en la Constitución, - teniendo un indudable contenido material desde el punto de vista del Derecho Constitucional.

Mas aún la Constitución atribuye al Estado, a través de sus órganos, un conjunto de facultades que le permiten ejercer sus funciones, pero en tal forma que necesitan estar explícitamente contenidas; para decirlo con palabra Kelsen; "El individuo que no funciona como órgano del Estado, puede hacer todo-aquello que no está prohibido por el órgano Jurídico, en tanto que el Estado esto es el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar desde el punto de vista de la - técnica jurídica; es superfluo prohibir cualquier cosa a un órgano del Estado, pues basta con no autorizarlo a hacerlo". (4).

Es decir, si el órgano del Estado no tiene expresamente concedida por la norma constitucional la facultad de impedir al particular el derecho de poseer-como propietario la tierra en extensiones ilimitadas, no podían nunca y de ninguna manera impedirle ese derecho. Ese fué el motivo por el cual el constituyente de 1917 creó el Artículo 27 Constitucional, incorporando en él concepto de la propiedad como función social.

---

(4) Kelsen Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Edit. Porrúa, México 1949, pág. 404.

ACCION DEL ESTADO PARA REGULAR EL APROVECHAMIENTO Y DISTRIBUCION DE LA PRO--  
PIEDAD IMPONIENDO A ESTA LAS MODALIDADES QUE DICTE EL INTERES PUBLICO.

El párrafo III, del texto original, del Artículo 27 dice: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola, con las tierras y aguas que 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". (5).

El contenido de éste párrafo es una consecuencia necesaria del principio sustentado en el párrafo I. Tiene su más firme apoyo en la teoría que considera a la propiedad como función social y en la teoría de los fines del Estado.

Pero, ¿Qué debe entenderse por modalidad? En sentido general, modalidad es el modo o forma variable y determinada que puede recibir una cosa, y no por recibirla, cambie su esencia o se destruya. En derecho público, modalidad "es la intervención del Estado restringiendo el Derecho de Propiedad". (6).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta el siguiente principio: -

---

(5) Mendieta y Nuñez Lucio, El sistema agrario constitucional, Edit. Porrúa, México 1980 pág. 61.

(6) Mendieta y Nuñez Lucio, op. cit. pág. 66.

"Debe entenderse por modalidad el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad". (7).

En cuanto a ésta definición se refiere, estoy de acuerdo en que modifique - al figura jurídica de la propiedad, pero voy a disentir del máximo tribunal de Justicia, en considerar que sea permanente, pues la modalidad es esencialmente transitoria, y lo que en nuestro derecho contemporáneo, se conceptúa como modalidad, pudo no haber existido antes y probablemente no persista en legislaciones posteriores.

También no debemos perder de vista que la modalidad está condicionada al - espacio, ejemplo la prohibición para extranjeros, respecto de adquirir propiedades inmuebles en una faja de 100 km. en las fronteras y 50 en las playas.

De lo anterior podemos observar tal y como lo afirma Chávez Padrón: "La modalidad no merma la esencia del derecho de propiedad, no su fondo, sino sólo su forma o su ejercicio. En nuestra Constitución encontramos que no implica necesariamente una limitación, ya que en algunos casos se concede ampliación o ciertos privilegios; ejemplo la imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras ejidales o cuando el ejidatario reciba una unidad individual de dotación libre de gravámenes". (8).

Considero más atinada la definición dada por el Ministro Aguirre Garza en -

---

(7) Mendieta y Núñez Lucio op. cit. pág. 62.

(8) Chávez Padrón Martha, op. cit. pág. 314.

su voto particular quien dice: "Por modalidad debe entenderse cualquier alteración sufrida por el derecho de propiedad, sea o no gratuita, sea o no permanente, Vgr.: la imposición de una servidumbre no catalogada en el derecho positivo, la imposición del arrendamiento obligatorio, la ocupación a título gratuito, etc. Sin que sea preciso que la servidumbre, el arrendamiento o la ocupación, en una palabra, sean de carácter permanente, ni la institución jurídica que tales limitaciones imponga, sea perpetua". (9)

Existen diferencias notables entre modalidad y expropiación, en tanto la primera supone una modificación o restricción y puede extinguir parcialmente -- las facultades del propietario, en cambio, en la expropiación no hay distinción de los atributos de la propiedad, sino la substitución de un bien jurídico por otro, en razón de un interés público, el cambio de la propiedad, -- por la indemnización. En la modalidad, si existe supresión de facultades, -- ésta se verifica sin contraprestación; en la segunda se compensan los perjuicios causados mediante el pago de una indemnización equivalente al valor de los derechos lesionados.

El párrafo III, provocó censuras por parte de los juristas quienes consideraban intocables ciertos aspectos del derecho de propiedad, tal como estaba estipulado en nuestro derecho. Sin embargo los Constituyentes al aprobar tal disposición en nuestra Carta Magna tomaron en cuenta, no la teoría abstracta sino las necesidades y circunstancias de nuestro medio; teniendo presente -- que la mala distribución de la tierra fue la que originó constantes derramamientos de sangre, siempre estando en el fondo como causa principal, la miseria de la clase campesina. El problema de la tierra, en consecuencia, no es una lucha entre intereses particulares, sino que afecta profundamente toda -

---

(9) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit. pág. 66.

la sociedad. Todos los intentos anteriores a la Constitución de 1917 a fin de hacer una distribución correcta de la tierra habían fracasado por los intereses y poder de una minoría; por ende era indispensable se estableciera como mandato constitucional, la facultad del Estado para regular el aprovechamiento y distribución de la propiedad, imponiéndole a ésta las modalidades que dictare el interés público.

LIMITACION DE LA PROPIEDAD CON EL CONSIGUIENTE FRACCIONAMIENTO DE LATIFUN--  
DIOS.

Está plenamente comprobado que con las restituciones, dotaciones, ampliaciones de tierra y la creación de nuevos centros de población agrícola, se resuelve en su fase urgente el problema de concentración de propiedad territorial.

La fracción XVII del Artículo 27 Constitucional establece que "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes de acuerdo con las bases que el mismo precepto fija". (10)

El inciso "A" de ésta fracción dice: "En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida".

---

(10) Mendieta y Núñez Lucio, op.cit. pág. 141-142.

El inciso "B" ordena el excedente de la extensión fijada, será fraccionada - por el propietario en el plazo que señalan las leyes locales y sean puestas a la venta en las condiciones aprobadas por el gobierno de acuerdo con las - mismas leyes.

El inciso "C" previene el caso de cuando el propietario se niegue a hacer el fraccionamiento, dispone que entonces éste se llevará a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

Las expropiaciones hechas para fraccionar los latifundios, se pagarán con bo nos de una deuda especial agraria que los Estados pueden crear con éste obje to (inciso "E"). Al efecto, el Congreso de la Unión deberá expedir una Ley - facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

El valor de las fracciones, sera pagado por los adquirentes en anualidades - que amorticen capital y réditos, a un tipo de intereses no mayor de 3% anual.

Se establece de ésta forma en nuestra Constitución la destrucción de los la- tifundios mediante el fraccionamiento impidiendo de una manera definitiva, - aunque en teoría, de que vuelvan a constituirse por medio de la limitación - de la extensión máxima de propiedad rural, que deberá de establecerse en cada una de las entidades de la República.

Con relación a la existencia de la pequeña propiedad nuestro país sólo cono- cía dos formas fundamentales: la gran propiedad tipo latifundio y la parce- la. No existía un justo término medio a unos cuantos poderosos terratenien- tes se encontraba padeciendo una gran masa de proletarios. Con el fracciona- miento de latifundios se trató de crear una clase media campesina, poderosa

y fuerte y desde luego esta clase requiere de un asiento de fuerza económica para constituir una propiedad intocable por la Reforma Agraria, en tanto la pequeña propiedad es el resultado de la misma Reforma y sería absurdo atacar lo que está creando; además, porque no se puede fundar la fortaleza económica de una clase social sobre una propiedad sin una extensión definida e inalterable. Por esta razón, el Artículo 27 Constitucional en su fracción XV previene: "este tipo de propiedad es la única que se opone a la acción dotatoria de los pueblos carentes de tierras".

En conclusión, de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional, "es posible la coexistencia de la mediana y pequeña propiedad, si bien es cierto, la primera solo subsistirá mientras las exigencias agrarias de los poblados que se encuentren dentro del radio legal, no obliguen a reducir hasta los límites de la pequeña propiedad inafectable. En otras palabras, la existencia legal de la mediana propiedad es transitoria y consecuentemente, en el futuro, la economía agraria del país quedará exclusivamente en manos de los pequeños propietarios y de los ejidatarios". (11)

#### CREACION Y PROTECCION DE LA PEQUENA PROPIEDAD

En el párrafo III del texto original, del Artículo 27 Constitucional se dispone: "Con éste objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad". (12)

En función de este párrafo se proscribió el latifundio garantizándose así --

(11) Mendieta y Muñoz Lucio, op.cit. pág. 144.

(12) Los Derechos del Pueblo Mexicano, op.cit. pág. 699.

la imposibilidad de un retroceso y se dictaron las medidas necesarias para la creación de la pequeña propiedad. El legislador tuvo como razones principales para proteger a la pequeña propiedad dos esenciales: una de carácter social, similar en todos los países del mundo, a fin de consolidar la pequeña propiedad, tomando en cuenta la independencia económica de una gran parte de la población, viniendo a constituir este grupo de la clase media agraria, que para muchos campesinos situados en condiciones inferiores significa un estímulo moral, altamente estimativo, que los puede hacer elevar su condición y nivel tanto económico como social.

La otra razón, la podemos considerar básicamente económica al ser pequeña propiedad un punto de apoyo importante para llevar a cabo la economía agraria, siendo un factor vital en el equilibrio de las condiciones del campesino donde el punto de vista de su poder adquisitivo y productivo, se traduce en un progreso regional y a la postre forzosamente nacional, poniendo al campesino frente a cualquier sujeto de derecho agrario, en igualdad de circunstancias en todos los aspectos de la vida nacional.

Considero ahora necesario establecer lo que debemos entender por pequeña propiedad y así podemos examinar lo que por un lado sostiene la Comisión Nacional Agraria y por el otro la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La primera considera tres posiciones posibles:

"PRIMERO:- La pequeña propiedad es la extensión de 50 hectáreas que la Constitución señala como intocables en los casos de restitución, teniendo en cuenta que por medio de la restitución se trataba de devolver al núcleo de población privado de sus tierras de un modo ilegal, todo lo que le pertenecía antes del despojo, respetando al detentador actual 50 hectáreas, haciendo --

pensar que el constituyente consideró esa extensión como Pequeña Propiedad.

"La Suprema Corte sustentó jurisprudencia afirmando que no puede considerarse 50 hectáreas como pequeña propiedad porque el señalamiento es para un caso de excepción que no puede entenderse o casos que no estén expresamente -- comprendidos en la excepción misma".

"SEGUNDO:- La pequeña propiedad debe ser estimada por comparación en los latifundios inmediatos al pueblo solicitante de ejidos, constituyendo el menos extenso la pequeña propiedad". Este es un criterio que a mi juicio considero totalmente erróneo, ya que existieron casos en los que los latifundios de -- 10,000 hectáreas eran pequeños en comparación con los vecinos".

"TERCERO:- Se tomó como base para fundar otro concepto de Pequeña Propiedad, el inciso "a" del penúltimo párrafo de la fracción VII del texto original -- del Artículo 27 Constitucional. Dicha fracción establece que en cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de que puede ser dueño un solo in dividuo o sociedad legalmente constituida; pero esta fracción está relaciona da con el contenido del párrafo III del mismo Ordenamiento legal que ordena la adopción de medios para el fraccionamiento de latifundios. El inciso "a") antes citado, tiene por objeto obligar al latifundista a fraccionar sus tierras aunque no haya pueblos necesitados en las inmediaciones, persiguiendo - como fin que la propiedad quede bien repartida. Las extensiones fijadas en - cada Estado o Territorio se considera como una pequeña propiedad, ya que una extensión determinada en algún Estado, puede ser demasiado extensa para ser considerada como tal y corta para ser latifundio. Además, tal solución equi- valdría a dejar en manos de los Estados la resolución de la cuestión agraria y resulta con ello que en algunos se señalaron como extensión máxima suscep-

tible de apropiación por un solo individuo o sociedad 10,000 hectáreas, dando como resultado que la mayor parte de las grandes propiedades serían consideradas como pequeñas propiedades". (13)

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que Pequeña Propiedad "es la porción de tierra que puede cultivar, por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o bien la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia". (14)

Esta definición es errónea por considerar a la Pequeña Propiedad bajo dos aspectos: a) es la porción que puede cultivar un campesino o una familia campesina, suponiéndose desde luego que una familia puede cultivar más que un solo individuo, y omitiendo decir si se trataba de proletarios del campo, o -- una familia de la clase media campesina, y b) la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia, concepto bastante impreciso porque una familia puede constar de 3, 5 ó más miembros.

Con el propósito de establecer un concepto correcto afirma Mendieta y Núñez, que debemos tomar en cuenta no sólo la expresión matemática de la extensión de tierra, sino también el criterio social, porque debemos considerar que el término pequeña propiedad surge de las necesidades que puede llenar, determinándolo por consiguiente la productividad de la tierra; es decir, extensión y calidad en función directa de tales necesidades, como son las mismas para un jornalero que para un campesino de la clase media y aún las de éste varían con el medio, en consecuencia no es la pequeña propiedad una categoría -

(13) Mendieta y Núñez Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, Ed. Porrúa, - México 1980. pág. 84, 85.

(14) Mendieta y Núñez Lucio, op.cit. págs. 85-86.

absoluta.

Este autor nos dá una definición más apegada a nuestra realidad agraria y -- nos dice: "La pequeña propiedad está condicionada con la productividad de la tierra en relación con los fines sociales que se perciben con ella, o sea la subsistencia de una familia campesina de la clase media". (15)

Es necesario mencionar que las reformas y adiciones llevadas a cabo en 1934 el Artículo 27 Constitucional, se precisó tanto la dimensión como la protección de la pequeña propiedad en los términos siguientes:

"FRACCION XV.- Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar en ningún caso la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, e incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Se considerará asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de 200 hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de 150 cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si recibieran riego de avenida fluvial o por bombeo; de 300, en explotación, cuando se dediquen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotera, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente -

---

(15) Mendieta y Núñez Lucio, op.cit, pág. 87

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 otra ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejoren la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate; tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que reúnan los requisitos que fije la ley". (16)

#### DOTAR DE TIERRAS A LOS NUCLEOS DE POBLACION NECESITADOS.

El texto original del Artículo 27 Constitucional en la parte final del párrafo III dispone ... "Los pueblos, rancherías y comunidades (a los que se llama en términos genéricos "núcleos de población" según la reforma de Enero de 1934) que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por lo tanto, se confirman las dotaciones que se hayan hecho - hasta ahora de conformidad con el Decreto del 6 de Enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos - antes expresados, se considerará de utilidad pública". (17)

El término utilidad pública a que se refiere este párrafo, es conveniente --

---

(16) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México 1980. Págs. 30-31

(17) Mendieta y Núñez Lucio, El Problema Agrario. México, Ed. Porrúa, México 1974, pág. 174

comentarlo, pues algunos tratadistas distinguen los casos de utilidad social, utilidad pública y utilidad Nacional. En el primero de ellos la que obtiene ventajas es la sociedad, así cuando se adquiere una cosa, sin estar afectada a una obra pública, sino sólo a un determinado conglomerado, la utilidad se conceptúa como social.

La utilidad pública supone que al adquirirse una cosa debe destinarse a una obra pública o en todo caso al Estado para destinarse a una obra de utilidad general. La utilidad Nacional se distingue de las anteriores en que la adquisición destinada a tal fin, no es motivada por la necesidad de una obra pública, ni por exigencias de ciertas clases sociales, sino por la seguridad y bienestar de toda una Nación.

"El Artículo 27 usa el término utilidad pública, pero en él se comprenden -- la utilidad social y la utilidad Nacional, ya que sin ellos no se capta en -- toda su amplitud y significado". (18) Por ejemplo las dotaciones de tierras a núcleos de población necesitados, tienden a la afectación de los latifun-- dios, para llenar las necesidades de una clase social determinada: La campe-- sina. Aquí se percibe la utilidad pública, en el hecho de privar su propie-- dad a un particular (Terrateniente) para entregar a otro particular (ejidata-- rio); pero la utilidad nacional se traduce en el beneficio al país, con un -- mejor reparto de tierra para cimentar la paz social.

Considero de importante relevancia, la dotación de tierras a los núcleos de población, pues su acaparamiento es manos de particulares, extranjeros, cor--

---

(18) Mendieta y Núñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional, Ed. Porrúa, -- México 1980, pág. 110.

poraciones, etc. fué el motivo de toda clase de revueltas, ya que la solución al problema de la tierra fué la razón por la cual se lanzó a la lucha todo el pueblo campesino. Por ello estimo de gran trascendencia la tesis del Constituyente de Querétaro, de dotar de tierra a los núcleos de población necesitados y dar al peonaje el carácter de ciudadanos.

#### CLAUSULA CALVO.

Al discutirse en el Congreso Constituyente la situación de los extranjeros con respecto a propiedades raíces, se suscitaron controversias, variadas opiniones y debates por ser el tema de difícil solución, y además los Constituyentes tenían presente el triste precedente de Texas, donde en un afán de poblar el lejano Estado, se había facilitado la inmigración de colonos estadounidenses y se les había concedido toda clase de prerrogativas, permitiéndoles no sólo apropiarse de las tierras, primero al separarse de los Estados Unidos Mexicanos y posteriormente a anexarse a los Estados Unidos Americanos. Por consiguiente existían ciertas resistencias a facultar a los extranjeros a adquirir bienes raíces. Dentro del debate de este tópico fueron acertadas las intervenciones de los Diputados, Licenciados Lizardi y Macías, dándose solución correcta al problema planteado, proponiendo que los extranjeros que desearan adquirir tierras, aguas y accesiones en la República Mexicana, celebraran un convenio estipulado en considerarse nacionales respecto a los bienes materia del mismo, por lo cual ya sería impropio invocar la protección de su gobierno, ni la del tribunal de la Haya, por ser un convenio perfectamente válido al manifestar su conformidad ambas partes y sin objeto del mismo se encontraba dentro del comercio. De éste modo no hay una renuncia a la nacionalidad, hay un contrato, un convenio privado que surtirá sus efectos en México como en caso de someterse al Tribunal Internacional de Arbitrajes.

Consecuentemente, en concordancia con éste punto se aprobo la fracción I del Artículo 27 Constitucional, cuyo texto original no consigna el último párrafo del texto vigente.

Dicha fracción dispone lo siguiente: "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 y aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos, 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 100 Km. a lo largo de las fronteras y de 50 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 Exteriores, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios, para el servicio directo de sus Embajadas o Legaciones. (19)

En ésta fracción se establecen diversas limitaciones que afectan a los extranjeros y se resumen de la siguiente manera:

---

(19) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit. pág. 23.

I.- La regla general es que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.

II.- La anterior regla está limitada con la facultad del Estado Mexicano para conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre y cuando convengan - ante la Secretaría de Relaciones Exteriores de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes adquiridos en virtud del mismo. En esta parte de la fracción I del Artículo 27 se consigna constitucionalmente la "Cláusula Calvo" - como una medida de protección de los intereses mexicanos contra la interposición diplomática, de la que tuvimos una amarga experiencia.

Es necesario apuntar como la Cláusula Calvo no ejerce en el plano internacional su misión protectora, pues desde el punto de vista, los estados poderosos se han argumentado, si bien los súbditos han renunciado a su derecho de invocar la protección de sus gobiernos, el Estado a que pertenecen no ha renunciado a su derecho de protegerlos.

Por otra parte, cabe hacerse la observación que, este precepto constitucional dá a las sociedades mexicanas el mismo derecho para adquirir tierras y - aguas, como corresponde a los mexicanos por nacimiento o por naturalización, sin cuidar en ninguno de los preceptos constitucionales que las sociedades - mexicanas tengan tal nacionalidad, no sólo por reunir los requisitos legales para ése efecto, sino por estar plenamente identificados con el medio mexicano, como debiera suceder con las sociedades para poder concederles el atribu

to de mexicanas .

III.- La tercera regla es que, en una faja de 100 Km. a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio sobre las tierras y aguas. Esta regla amerita el comentario de que independientemente de otro tipo de sanciones, debiera establecerse en el propio precepto constitucional, la existencia jurídica de cualquier acto tendiente a producir la infracción a este precepto.

IV.- La cuarta regla consiste en la posibilidad de que el Estado Mexicano, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, y a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceda autorización a los Estados Extranjeros para adquirir, 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.

Existen diferentes autores quienes sostienen tesis tanto en como en contra acerca de la Cláusula Calvo, pero me concretaré a sintetizarlas de acuerdo con la opinión de Arellano García.

"a) Si en Derecho Internacional Público fueses un requisito de procedibilidad, para que el Estado ejerza el derecho de proteger a sus nacionales, contar con su voluntad sería indiscutible la eficacia de la Cláusula Calvo, pero como el derecho de protección se puede ejercer sin la voluntad del afectado, entonces la Cláusula Calvo puede dar lugar a discusiones.

b) En la Cláusula Calvo se confunde el daño con la invocación a la protección. Se ha renunciado a invocar la protección, no se ha renunciado a que el daño -

se repare.

c) El extranjero ha perdido su derecho para invocar la protección de su gobierno. Si la invocara y la protección se inspirase en la petición de protección, la protección resultará infundada, pero si la protección se ejerce sin solicitud, la renuncia hecha por el particular jurídicamente no obliga al Estado protector por tratarse de Res Inter Alios Acta.

d) El deseo estriba en que la Cláusula Calvo subsistiera en los términos actuales y que su eficacia fuera indiscutible.

e) Ha habido un receso en la Interposición diplomática, cuando se hacía valer la Cláusula Calvo, pero esto no implica un triunfo para ésta". (20) También ha sido motivo de discusión lo relativo a la zona prohibida, en una faja de 100 Km. a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas.

Considero atinado el punto de vista personal dado sobre el particular por -- Arellano García, el cual se resume de la siguiente manera:

"a).- La pérdida de porciones territoriales y de interposiciones diplomáticas, motivaron la zona prohibida.

b).- De levantarse la restitución, la afluencia de capitales extranjeros encauzados a la especulación comercial sobre inmuebles no se haría esperar. -- Con perjuicio para los nacionales, pues al subir el valor de los inmuebles tendrían menor capacidad para adquirirlos. Por tanto, no convenimos en suprimir tal prohibición.

---

(20) Arellano García Carlos. Derecho Internacional Privado. Ed. Porrúa. México 1979, op.cít. pág. 420.

c).- No obstante esta prohibición, mediante presta nombres se facilita la adquisición de inmuebles en la zona prohibida, violándose también a través de contratos de arrendamiento y los fideicomisos, los cuales permiten el uso y disfrute a los extranjeros de inmuebles ubicados en dichas zonas; en tal virtud no se juzga conveniente la eliminación de la zona prohibida, ni su reducción.

d).- Finalmente podría sugerirse la meditación sobre el uso y disfrute de -- tierras en la zona prohibida por extranjeros, pero estimamos que la prohibición no es conveniente que desaparezca, siendo como somos, vecinos de un -- país, cuyos nacionales tienen gran capacidad económica para adquirir bienes inmuebles". (21)

---

(21) Arellano García Carlos, op.cit. pág. 421-422.

## **CAPITULO IV**

### **DIFERENTES TIPOS DE PROPIEDAD**

**1.- Propiedad Originaria**

**2.- Propiedad Privada**

a) Propiedad Privada o Particular.

b) Propiedad Ejidal.

c) Propiedad Comunal.

**3.- Comentarios.**

**4.- Conclusiones.**

### PROPIEDAD ORIGINARIA

El párrafo I del artículo 27 Constitucional a la letra dice: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponde "originariamente" a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la Propiedad Privada".

Como es de apreciarse, el contenido de este párrafo se refiere fundamentalmente a la Propiedad Originaria de todas las tierras y aguas, que se establece en favor de la Nación, con ello se consagra su dominio pleno y eminente sobre el Territorio Nacional, quedando a él subordinados todos los derechos de propiedad de los particulares.

Ahora bien, el dominio directo se apoya en la Propiedad Originaria consignado en el párrafo I del artículo 27 Constitucional y, en la exposición de motivos del proyecto presentado al Constituyente de Querétaro, se explican sus alcances en los siguientes términos:... "La Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su Territorio; y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido es considerablemente adelantado y permite a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc... (1).

---

(1) Los Derechos del Pueblo Mexicano op. cit. pág. 641.

El párrafo III en consonancia con el párrafo I, faculta a la Nación para -- imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público. Es de aclararse, desde luego, que la única forma del Estado para adoptar modalidades a la propiedad, es la ley, la cual debe ser establecida por medio de un acto legislativo.

En resumen, partiendo de este concepto, se distingue la Propiedad Original de la Nación y la Propiedad Derivada; en ella están comprendidas las -- tres formas de propiedad que establece el artículo 27. La propiedad Privada o Particular, la Ejidal y la Comunal y desde luego, tanto la Privada como -- la Social de los Ejidos y Comunidades, están sujetas a los dispositivos contemplados en el párrafo II del artículo 27 que establece la expropiación -- por causa de utilidad pública; y en el párrafo III la facultad de la Nación para imponer las modalidades que dicte el interés público a todas estas formas de propiedad.

#### PROPIEDAD DERIVADA.

a) Propiedad Privada o Particular.- El artículo 27 Constitucional de su texto original en el párrafo III dispuso: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la Propiedad Privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación".

En función de este párrafo se proscribió el latifundio garantizándose así -- la imposibilidad de un retroceso y se dispuso se dictaran las medidas necesarias para crear la pequeña propiedad junto al respeto de las comunidades agrarias y la creación de los ejidos.

Derivándose de la Constitución, la Propiedad Privada ha recorrido un camino de perfeccionamiento que va desde su primera determinación, como en el reglamento agrario del 10 de Abril de 1922, pasó por la franca identificación de su función social, cuando el 30 de Diciembre de 1933 se reformó la constitución para añadirle las modalidades de ser agrícola y estar en explotación, y llegó hasta las reformas y adiciones que por decreto del 30 de Diciembre de 1946, se hicieron a las fracciones XIV y XV del artículo 27 Constitucional para fijar su extensión máxima y retirar su obligación social de estar en explotación.

En la fracción XV se consideró pequeña propiedad agrícola, por su extensión la que no exceda de 100 hectáreas, de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación. Para los efectos de las equivalencias se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considera asimismo Pequeña Propiedad agrícola por su extensión en relación con su cultivo, las superficies que no excedan de 200 hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de 150 cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida-fluvial o por bombeo; de 300 en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, --- quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

En la misma fracción XV se dispone, se considerará propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor con la capacidad forrajera de

los terrenos.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 249 reiteró las superficies señaladas en la Constitución como medida delimitante de la Pequeña Propiedad, en relación con su superficie y su calidad, pero añadió innovadoramente en el artículo 251 que para conservar la calidad de inafectable, la propiedad agrícola o ganadera no podrá permanecer sin explotación por más de 2 años -- consecutivos, sin existir causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma parcial o total.

La propia Constitución dispone si en una pequeña propiedad agrícola, con su certificado de inafectabilidad correspondiente, se hicieren obras de riego, drenaje o cualquiera otras ejecutadas por el propietario para mejorar la calidad de las tierras, dicha mejora no dará lugar a la reclasificación de -- tierras para afectación agraria aunque la propiedad de que se trate rebase el máximo de la propiedad privada rústica. El artículo 256 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala el procedimiento para dar trámite a éstos cambios de calidad de las tierras, siendo necesarios los avisos de iniciación y terminación de las obras y la anotación del cambio obtenido en el Registro Agrario Nacional.

Finalmente debo aclarar, la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo -- 249, fracción VI, repitió la definición Constitucional de la pequeña propiedad ganadera, como aquella suficiente para sostener hasta 500 cabezas de ganado, en su artículo 260 completó el concepto de terreno de agostadero; y en el artículo 259 introdujo la innovación de que sea la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria quien se señale el coeficiente de agostadero, señalándose para cada caso en particular, observándose además como en este pre

cepto se menciona la capacidad forrajera (área de producción más unidad animal) en concordancia con la propia expresión Constitucional.

b). Propiedad Ejidal.- Tanto la Propiedad Ejidal y la Comunal son dos formas que reconoce y sanciona el artículo 27 de la Ley Suprema.

Con relación a la propiedad Ejidal el artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria dice: "A partir de la publicación de la resolución Presidencial - en el Diario Oficial de la Federación, el núcleo de la población Ejidal, es propietario de las tierras y aguas que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que esta ley establece. La ejecución de la resolución - presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o se lo -- confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional".

La interpretación jurídica de este precepto nos conduce a afirmar que la propiedad ejidal se constituye a partir de la publicación en el Diario Oficial de la resolución presidencial que dota tierras, bosques, o aguas a los campesinos. Desde este momento se consolida el derecho de los ejidatarios. La ejecución de la resolución otorga al ejido la posesión de los bienes dotados o se lo confirma si los tienen en posesión provisional.

Como lo afirma Lemus García, en su libro Ley Federal de Reforma Agraria: "El Artículo 52 del Ordenamiento Legal en cuestión, impone a la propiedad ejidal y a todos los derechos establecidos sobre bienes agrarios de los núcleos de población, trascendentales modalidades que se justifican en función de tener por objeto salvaguardar los legítimos intereses de la clase campesina. Esto es, no puede en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, salvo en los

casos de excepción autorizados por la ley. Esta declara inexistentes todos los actos, operaciones o contratos ejecutados violando estas modalidades. --

(2)

Es necesario mencionar, conforme a los dos preceptos anteriores, el titular del derecho de propiedad de los bienes ejidales o comunales, es el núcleo de población y corresponde a sus representantes legítimos ejercer los derechos relacionados con la propiedad del núcleo. Aún cuando las tierras cultivables sean objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido o de la comunidad, en ningún caso las parcelas dejarán de ser propiedad del núcleo. Esto, sin embargo, no significa que si los ejidatarios o comuneros individualmente, tengan algún derecho que hacer, no lo pueden esgrimir ante las autoridades correspondientes.

Por otra parte cabe hacer alusión que los bienes pertenecientes a los nuevos centros de población quedan sujetos al régimen ejidal; así como los bienes de las comunidades indígenas, cuando opten voluntariamente por el régimen ejidal así lo determine una resolución presidencial; sin embargo cuando una comunidad recibe una dotación complementaria, por este sólo hecho queda sujeta en relación a todos sus bienes, al régimen ejidal.

Finalmente quiero mencionar que en forma similar a la propiedad privada, en materia ejidal los artículos 85, 86 y 89 de la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentan la privación de Derechos Agrarios del Ejidatario, cuando durante dos años consecutivos o más falte a la obligación de cultivar personalmente su parcela o de realizar los trabajos que le corresponden cuando el --

---

(2) Lemus García Raúl, Ley Federal de Reforma Agraria Comentada, pág. 108.

ejido se explote colectivamente.

c) Propiedad Comunal.- El artículo 267 de la Ley Federal de Reforma Agraria el cual contiene en su primera parte la fracción VII del artículo 27 Constitucional dice: "Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a las tierras de reparto que les correspondan y a disfrutar de los bienes de uso común. - Se considera como integrante de una comunidad, al campesino que reuniendo -- los requisitos establecidos en el artículo 200 de la ley, sea, además, originario o vecino de ella, con residencia de 5 años conforme al censo que deberán levantar las autoridades agrarias".

En esta disposición, se reconoce la personalidad jurídica de las comunidades agrarias y su capacidad para poseer y administrar bienes raíces, instituyendo la restitución como principio de elemental justicia para que los núcleos de población puedan recuperar sus tierras, montes o aguas comunales de que fueron injustamente despojados. Por tanto, ya no son comunidades indígenas sino verdaderas comunidades agrarias, cuya razón de ser radica en la naturaleza comunal de sus propiedades. Claro está, como lo afirma Mendieta y Núñez, "la mayor parte, por no decir todas las comunidades agrarias del país, están formadas por indígenas; pero queremos significar que desde el punto de vista legal ya no es de naturaleza étnica, sino simplemente agraria, la razón de ser de tales comunidades". (3)

---

(3) Mendieta y Núñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Ed. Porrúa, - México 1980. pág. 117.

Lemus García define la propiedad comunal como "El derecho real de naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable o indivisible, que la ley reconoce y sanciona en favor de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal sobre las tierras, montes y aguas. De acuerdo con este concepto deduce como elementos de la propiedad comunal los siguientes:

El Sujeto.- O sea las comunidades agrarias o núcleos de población, a quienes la ley establece capacidad jurídica para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan.

#### COMENTARIOS.

Como es de apreciarse el desarrollo de esta tesis consiste esencialmente en un estudio del régimen de la propiedad, en el que hago alusión tanto a sus antecedentes históricos, como al proceso de formación y evolución legislativa que hasta nuestros días ha tenido el artículo 27 de nuestro máximo Ordenamiento Jurídico, incluyendo por supuesto los diversos tipos de propiedad regulados por dicho numeral y los artículos correlativos de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Debo precisar que la interpretación jurídica correcta del artículo 27, no debe ser entendida únicamente como una disposición que pretende destruir un sistema de propiedad, sino como una norma que propicie sistemas nuevos, acordes con la realidad del país; formando parte del Sistema Jurídico de una revolución constructiva.

Como resultado de lo anterior, el artículo 27 ha sufrido, desde la fecha de su expedición, variadas adiciones y reformas y sobre todo debe ser objeto, en un futuro inmediato, de otra serie de reformas que permitan la plena realización en materia agraria de los principios de justicia social con organización económica que inspiraron a los Constituyentes de 1917.

De entre las reformas que considero pertinentes practicar al artículo 27 -- Constitucional, cabe destacar la supresión del derecho a los menores de edad a ser propietarios de predios rústicos.

Sobre el particular me voy a permitir hacer las siguientes consideraciones:

Conforme al Derecho Civil y a la teoría general del derecho de propiedad, cualquier menor puede ser propietario de bienes muebles e inmuebles. Sin embargo, en materia agraria el artículo 200 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, relativo a la capacidad individual para ser dotado de tierras, a la letra establece:

"Tendrán capacidad para obtener unidad de dotación por los diversos medios que esta ley establece, el campesino que reúna los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer, mayor de 16 años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo;

II.- Residir en el poblado solicitante por lo menos desde 6 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;

III.- Trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual;

IV.- No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación;

V.- No poseer un capital individual en la industria, el comercio o la agricultura, mayor del equivalente a cinco veces el salario mínimo mensual fijado para el ramo correspondiente;

VI.- No haber sido considerado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente".

De este precepto se deduce claramente que los sujetos individuales de derecho agrario, son los campesinos sin tierra; su capacidad se deriva principalmente de:

a) La nacionalidad;

b) La edad;

c) La residencia;

d) La ocupación;

e) La necesidad; y

f) La licitud de su trabajo.

La Ley Agraria no hace referencia expresa a la capacidad de los propietarios pero es indudable que éstos son también sujetos de derecho agrario, entre otras razones porque la Ley protege a los propietarios de extensiones permisibles y les concede el derecho a tramitar y obtener su certificado de inafectabilidad, asimismo, porque les permite aportar pruebas a la defensa de sus propiedades en caso de solicitudes agrarias y también porque en último caso, les concede la facultad de señalar, dentro de la afectación, su pequeña propiedad inafectable.

En rigor, el citado artículo 200, no está referido a los propietarios particulares; pero, su interpretación por analogía, debe ser en el sentido de que los menores de 16 años no deben ser propietarios de predios agrícolas y ganaderos.

Ahora bien, en concordancia con las disposiciones del derecho común y al no existir prohibición expresa en la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, si un menor de edad, por ejemplo, un niño de 8 a 10 años es titular de una pequeña propiedad, su situación es legal, pero, si con base en lo dispuesto por la fracción III del artículo 210 de la Ley, un grupo de campesinos ejerce una acción dotatoria contra la propiedad del menor, la situación de éste se torna vulnerable y comprometida.

En estricto sentido, la acción tendiente a la afectación, no está dirigida contra el menor de edad ya sea en su persona o en su propiedad, se dirige -- contra la persona (padre, madre, tutor, etc.) que realiza la explotación de la tierra del menor y por ello, se presume, se beneficia directamente del -- aprovechamiento (concentración del provecho o acumulación de beneficios, según el texto legal).

De la exposición anterior se desprende fácilmente que existe una clara y - grave discrepancia entre el derecho común con la Ley Federal de Reforma Agraria en materia de propiedad rústica de los menores de edad, y aunque considero que el artículo 210 es correcto en su espíritu y su propósito, es antijurídico en su redacción y, sobre todo, en la forma como las autoridades administrativas lo ha venido aplicando y por ello debe reestructurarse; estimo - también, de extrema urgencia, el definir con claridad la situación jurídica de los menores de edad propietarios de predios agrícolas o ganaderos.

En consecuencia considero necesario y de interés público el impedir expresa y categóricamente que los menores de edad puedan detentar la titularidad de predios rústicos; por ello propongo se reforme la fracción XV del artículo - 27 Constitucional en este sentido, y la Ley Federal de Reforma Agraria.

Finalmente deseo aclarar que es obvio que las reformas a la fracción XV del artículo 27 Constitucional, así como a los artículos relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el sentido de que solamente las personas mayores de 18 años si son solteros, y de 16 si son casados, puedan ser propietarios de predios rústicos en la República Mexicana, dentro de los límites y - con las modalidades que fijen las leyes, desde luego no pueden ser tan simplistas. En estricta justicia, se consideran, al menos, dos situaciones diversas:

- 1).- La de los actuales propietarios de terrenos agropecuarios, menores de - edad, y
- 2).- El caso de los menores de edad que por legítima sucesión, adquieren propiedades rústicas.

En relación con el primero de los casos expuestos, es importante diferenciar la situación de los menores de 2 ó 3 años, a los de 15 ó 16 años. En esta última hipótesis sería suficiente con determinar o establecer una especie de prórroga a efecto de que el menor cumpla la edad requerida y asuma plenamente su función de propietario. En el caso de los menores de 2, 5 ó 10 años, - considerando la imposibilidad de conceder un término tan largo para cumplir su mayoría de edad, será necesario determinar un plazo perentorio, pero prudencial, quizás un año o dos, para que sus padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad, enajenen el predio del menor.

En lo referente a los menores de edad, que por legítima sucesión adquieran - propiedades rústicas, debe permitirse que quien ejerza sobre él la patria potestad, administre por sí o por interpósita persona la propiedad, otorgando la fianza correspondiente haciendo entrega de la misma, a la mayoría de edad. Si esta persona es propietaria, a su vez, de predios rústicos, debe manifestarlos ante las autoridades administrativas correspondientes y realizar una administración por separado.

De cualquier forma, considero los problemas que pudieran surgir con motivo - de esta reforma, mínimos y se pueden resolver con un concienzudo estudio y - un reglamento adecuado; las ventajas de esta prohibición son de considerarse pues se delimitaría a los auténticos pequeños propietarios de aquellos que - solo simulan serlo y también acabarían con el latifundio familiar evitándose por consecuencia la acumulación de provechos y concentración de beneficios, - y con ésto se estaría en la probabilidad de otorgar, tanto a pequeños propietarios como ejidatarios y comuneros, una mayor seguridad en su propiedad y - en el usufructo de sus tierras y se evitarían interpretaciones subjetivas de la ley.

CONCLUSIONES.

1.- Ponciano Arriaga, con amplio conocimiento sobre la propiedad territorial rústica se adelantó notablemente a los legisladores de su tiempo; su voto -- particular tendiente a resolver la injusta distribución de la tierra tiene -- plena vigencia de nuestra Reforma Agraria, aunque desgraciadamente sus colegas no avalaron sus ideas.

2.- De la proposición de Ponciano Arriaga, se desprende que pugná por crear un nuevo orden jurídico impregnado esencialmente en el propósito justiciero de realizar una mejor organización económica con base en una distribución -- justa y equitativa de la propiedad rústica.

3.- Las propiedades amortizadas en sus dos tipos, tanto civil como eclesiástico, dieron lugar a la Ley de Desamortización.

4.- Desafortunadamente los resultados de la Ley de Desamortización no coincidieron con los propósitos del legislador; primero porque pensó que al desamortizar las propiedades eclesiásticas se crearían las pequeñas propiedades, pero por desgracia las propiedades no fueron a dar a manos de los arrendatarios, sino a las de los denunciados en su mayor parte ricos terratenientes, dando lugar a una mayor concentración de la propiedad; y segundo porque al encuadrar a las comunidades indígenas como corporaciones civiles sujetas a la desamortización, automáticamente se les consideró sin capacidad legal para administrar y detener sus bienes.

5.- Con la expedición de la Ley de Nacionalización de los bienes del clero, el gobierno se subroga a sus derechos pasando dichos bienes a propiedad del

Estado, quedando solamente el gran terrateniente que como un fantasma amenazante fue irguiéndose ante la raquífica naciente pequeña propiedad.

6.- Tanto del contenido del Plan de San Luis como de los discursos de Madero, se desprende que la intención fundamental de éste era la conquista de las libertades, relegando a segundo término las reformas sociales y económicas por el pueblo demandadas; inclusive la restitución de que habla en el artículo - tercero de su Plan no fué sino una medida política para que el sector campesino que constituía casi toda la población se le adhiriera, pues desde el -- punto de vista técnico era imposible lograr la restitución, pues no habló de expropiar para restituir, sino de ejercitar la acción de restitución, sujetando las fallas anteriores a una nueva revisión, pero ante los mismos tribunales, y de acuerdo a las leyes anteriores, en cuyo caso sostenían aún la incapacidad de las comunidades agrarias para poseer y defender sus derechos.

7.- Los resultados inmediatos del Plan de Ayala fueron nulos, toda vez que - sus precursores estaban más ocupados de sus problemas militares que de la -- aplicación del Plan; pero sus efectos consistieron en animar a los campesinos a continuar levantados en armas hasta en tanto no se les reivindicaran - las propiedades usurpadas, o bien obtener un pedazo de tierra quienes no lo tenían; por otra parte, haber dado a la revolución el sentido social de que carecía.

8.- Con el Decreto de 6 de Enero de 1915 se inicia el proceso de la distribución de la propiedad, primero en forma independiente y posteriormente con carácter Constitucional.

9.- Puede afirmarse que el Decreto Preconstitucional de 1915, constituyó --

Las base jurídicas sobre las cuales se ha estado llevando a cabo nuestra Reforma Agraria,

10.- El proceso de formación y redacción del artículo 27 Constitucional, tiene por objeto reivindicar a los indígenas todas sus propiedades despojadas - al amparo de una ley creada para favorecer a los grandes poderosos y bajo cu ya sombra se cometieron grandes injusticias.

11.- La Constitución de 1917 dió al Decreto de 6 de Enero de 1915 el carácter de Ley Constitucional.

12.- El Artículo 27 Constitucional concede al Estado el derecho absoluto de la propiedad, teniendo en su favor el dominio pleno y eminente sobre el territorio nacional, quedando a él subordinados todos los derechos de propiedad de los particulares.

13.- Los Constituyentes de 17, reconocieron dos clases de propiedad: 1o.- -- Propiedad Privada Plena subdividida en Individual y Colectiva y 2o.- Propiedad Privada Restringida.

14.- El hecho de que el Artículo 27 se encuentre incluido en la Constitución está justificado por su facultad de limitar el derecho de propiedad de una persona, estableciendo además la forma como el Estado puede ejecutarla y los fines de la competencia.

15.- Nuestra Constitución considera el derecho de propiedad con función social estando la propiedad privada sujeta en todo tiempo a las modalidades -- que dicte el interés público.

16.- Es acertada la definición del Constituyente del 17, al oponer cierta -- resistencia y establecer ciertas medidas a los extranjeros para poder tener- facultad de adquirir el dominio sobre tierras y aguas.

17.- En los términos del Artículo 27 Constitucional se distingue la propie-- dad originaria de la Nación de la propiedad derivada; en ésta están compren-- didas las tres formas de propiedad que el propio precepto establece. La Pro-- piedad Privada o particular, la Propiedad Ejidal y la Propieda Comunal.

18.- El fraccionamiento de latifundios tiene por objeto crear la pequeña pro-- piedad y hacer posible la mediana propiedad, aunque esta última tenga una --- existencia temporal.

19.- Se ha comprobado que las Restituciones, Dotaciones y Ampliaciones y la- creación de Nuevos Centros de Población, se ha resuelto en gran parte el pro-- blema de la distribución de la propiedad territorial rústica.

20.- Para incrementar la producción y bienestar en el campo, la propiedad so-- cial de los Ejidos y Comunidades y la Pequeña Propiedad deben coexistir pací-- ficamente.

21.- La Ley de Reforma Agraria impone a la propiedad de los Ejidos y Comuni-- dades trascendentales modalidades que se justifican en función de tener por- objeto salvaguardar los legítimos intereses de la clase campesina. Esto es,- no pueden en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, declarando inexisten-- te todos los actos, operaciones o contratos ejecutados violando estas modali-- dades.

22.- La Constitución le dá a las Comunidades Indígenas el carácter de Comunidades Agrarias, cuya razón de ser radica en la naturaleza comunal de sus propiedades.

23.- Si la función social de la propiedad consiste en hacer producir la tierra es incongruente que éste principio que un menor de edad sea propietario, pues éste materialmente está incapacitado para trabajar, por ello considera que el Artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria debe ser interpretado por analogía en el sentido de que los menores de 16 años no deben ser propietarios de predios agrícolas y ganaderos y en conveniencia proponga expresa y categóricamente la reforma de la fracción XV del Artículo 27 Constitucional en ese sentido, y de conformidad con ello, se reforme también la Ley Federal de Reforma Agraria.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Zarco Francisco, Historia del Congreso Constituyente (1856-1857). Edición del Colegio de México, México 1956.
- 2.- Chavéz Padrón Martha, El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, México 1977.
- 3.- Vera Estañol, Al Margen de la Constitución. Edición California, México - 1920.
- 4.- Díaz Soto y Gama Antonio, La Revolución Agraria del Sur y Emiliano Zapata, su caudillo, imprenta Offset. Editorial Policromía, México 1960.
- 5.- Womack John Jr., Zapata y la Revolución Mexicana. Editorial Siglo XXI, - México 1980.
- 6.- Mendieta y Núñez Lucio, El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, México 1960.
- 7.- Silva Herzog Jesús, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, F, C, E, México 1959.
- 8.- Blanco Moheno Roberto, Crónica de la Revolución Mexicana, Libro México - Editores S. de R. L., México 1957.
- 9.- Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones- Antecedentes y Evolución de los Artículos 16 a 27 Constitucionales. Tomo IV-

Segunda Edición. Legislatura de la Cámara de Diputados 1978.

10.- Rovaix Pastor, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Talleres Gráficos de la Nación, México 1959.

11.- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1958.

12.- Molina Enriquez Andrés, La Revolución Agraria en México, Ediciones de la Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana, México 1976

13.- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México-1980.

14.- García Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial - Porrúa, México 1980.

15.- Hans Kelsen, Teoría General del Derecho y del Estado, Editorial Porrúa, México 1977.

16.- Mendieta y Núñez Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa, México 1980.

17.- Arellano García Carlos, Derecho Internacional Privado, Editorial Porrúa México 1979.

18.- Lemus García Raúl, Ley Federal de Reforma Agraria, Editorial Limsa, México 1971.

## I N D I C E

	Página
<b>INTRODUCCION -----</b>	<b>I</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>ANTECEDENTES HISTORICOS.</b>	
1.- EPOCA PRECOLONIAL, -----	2
2.- EL DERECHO NOVOHISPANO, -----	5
3.- PATRIMONIO AL QUE SE INCORPORARON LAS TIERRAS DE LA NUEVA ESPAÑA, -----	6
4.- DISTINTOS TIPOS DE PROPIEDAD, -----	7
5.- PROPIEDAD DE TIPO INDIVIDUAL, -----	7
6.- PROPIEDAD DE TIPO COLECTIVO, -----	9
7.- LA PROPIEDAD DE LOS ESPAÑOLES, -----	11
8.- PROPIEDAD DEL CLERO, -----	13
9.- EL PENSAMIENTO DE PONCIANO ARRIAGA, -----	13
10.- LEY DE DESAMORTIZACION DEL 25 DE JUNIO DE 1856, --	20
11.- LEY DE NACIONALIZACION DEL 12 DE JULIO DE 1859, --	23
12.- PLAN DE SAN LUIS, -----	25
13.- PLAN DE AYALA, -----	29
14.- DECRETO DEL 6 DE ENERO DE 1915, -----	32
<b>CAPITULO II</b>	
<b>TESIS SOBRE LA PROPIEDAD QUE SE DISCUTIERON EN EL CONS TITUYENTE DE 1917.</b>	
1.- GENESIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL SENO DEL CONGRESO, -----	38
2.- INICIATIVA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL SOBRE - LA PROPIEDAD EN LA REPUBLICA, -----	49
3.- DERECHO ABSOLUTO DE LA NACION SOBRE TIERRAS Y --	

AGUAS,-----	53
4.- PROPIEDAD PRIVADA, -----	55
5.- PROPIEDAD PRIVADA RESTRINGIDA,-----	62
6.- LAS POSESIONES DE HECHO,-----	64

**CAPITULO III**

**ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.**

1.- TEXTO VIGENTE DE 1917,-----	67
2.- EL ARTICULO 27 Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL,-----	71
3.- ACCION DEL ESTADO PARA REGULAR EL APROVECHAMIENTO Y DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD IMPONIENDO A ESTA - LAS MODALIDADES QUE DICTE EL INTERES PUBLICO,-----	74
4.- LIMITACION DE LA PROPIEDAD CON EL CONSIGUIENTE -- FRACCIONAMIENTO DE LATIFUNDIOS,-----	77
5.- CREACION Y PROTECCION DE LA PEQUENA PROPIEDAD,-----	79
6.- DOTAR DE TIERRAS A LOS NUCLEOS DE POBLACION NECESI TADOS,-----	84
7.- CLAUSULA CALVO,-----	86

**CAPITULO IV**

**DIFERENTES TIPOS DE PROPIEDAD.**

1.- PROPIEDAD ORIGINARIA,-----	93
2.- PROPIEDAD DERIVADA,-----	94
3.- COMENTARIOS,-----	100
4.- CONCLUSIONES,-----	106
BIBLIOGRAFIA, -----	111