

UBALDO ZEPEDA ROMERO
FACULTAD DE DERECHO
U. N. A. M.

LA CONSTITUCION, EL ORDEN JURIDICO
Y EL DERECHO AGRARIO

BIBLIOTECA CENTRAL
U. N. A. M.

EXAMENES
PROFESIONALES

TESIS PARA OBTENER EL TITULO
DE LICENCIADO EN DERECHO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CAPITULO I.

LA CONSTITUCION, EL ORDEN JURIDICO Y EL DERECHO AGRARIO.

1. - El concepto de Constitución.

2. - El Constitucionalismo Tradicional y el Constitucionalismo Social. El Derecho Agrario y la Constitución.

CAPITULO I

LA CONSTITUCION, EL ORDEN JURIDICO Y EL DERECHO AGRARIO.

1. - El Concepto de Constitución.

Básica a todas luces, para la debida consideración y tratamiento científico de la materia de este trabajo, es la dilucidación previa de lo que entendemos por constitución en el lenguaje jurídico, con objeto de relacionar adecuadamente la ordenación jurídica fundamental con la regulación la producción agropecuaria a través de la conducta de los hombres que en ella intervienen.

Bien que con el término que aquí se analiza acuden a la mente del estudioso numerosas cuestiones que fácilmente pueden enturbiar el conocimiento; aspectos emotivos, hechos históricos dispersos, fraseología política tratada con abuso, etc.; sin embargo, quien pretenda realmente penetrar en el asunto tendrá seguro auxilio en investigaciones decisivas como las de Schmitt o de Kelsen. Por nuestra parte, intentaremos principalmente, establecer el concepto de constitución que se actualiza en nuestro sistema jurídico nacional, precisamente por ser aquel que se refiere directamente al tema de tesis.

En esta indagación, los especialistas distinguen inicialmente entre constitución en sentido material, por una parte, y constitución en sentido formal, por la otra. "La Constitución en sentido material --escribe Kelsen-- está constituida por los preceptos que regulan la creación de leyes". Precisando la diferencia de que se trata, el propio autor indica en su teoría del Edo. que el concepto de Constitución propio de la Teoría

del Derecho, no es idéntico al que se emplea en la Teoría Política: "El primero es lo que previamente hemos llamado Constitución en el sentido material del término, que abarca las normas que regulan el proceso de legislación. Tal como se usa en la teoría política, el concepto ha sido forjado con la mira de abarcar también aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos". (1)

Ha sido precisamente en la última y mas amplia de las acepciones citadas en que la propia palabra es usualmente empleada en el Derecho --- Constitucional. En palabras de Jellinek: "La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de ser creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado". (2)

En consecuencia, el contenido mínimo y esencial de la Constitución, como expresa Tena Ramírez, consiste en crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de determinada competencia. (3)

En sentido formal, Kelsen escribe que la Constitución es "cierro documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, --cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas"... Además, --"la Constitución en sentido formal, el documento solemne que lleva este nombre, a menudo encierra tambien otras normas que no forman parte--de la Constitución en sentido material". Estos preceptos que por su naturaleza, conforme a la teoría constitucional tradicional, deberían ubi--carse en leyes ordinarias, reciben un tratamiento excepcional al otor---

garseles un rango superior, colocándolos en la Ley Fundamental y preservándolos de las mutaciones jurídicas comunes al hacer más difícil su reforma, debido al procedimiento excepcional que es propio de las transformaciones constitucionales. (4)

Aquí nos interesa recoger las observaciones de Tena Ramírez -- cuando señala que la presencia o la introducción del citado tipo de normas en la Constitución, obedece generalmente al interes de un partido o facción política en situar sus principales postulados dentro de la Ley Suprema, o responde a la importancia nacional que el legislador atribuye a determinadas cuestiones. El primero de dichos objetivos se encuentra plasmado en los artículos 27 y 123 de la Constitución Mexicana de 1917, y -- el segundo, en los capítulos II, III y IV del título primero, relativos a nacionalidad y ciudadanía en el mismo ordenamiento. Ahora bien, la aportación en la Carte de 17 de los tres preceptos primeramente mencionados, como escribe el autor de referencia: "significó una innovación de México -- en la técnica constitucional, que después ha sido aceptada, en mayor o -- menor grado, por casi todas las Constituciones del mundo"... "Con esto -- la organización política que era el objeto casi único de las Constitucio-- nes individualistas, comparte el rango supremo con la organización so-- cial y así la Constitución alcanza un contenido político social". (5)

Mario de la Cueva, en sus apuntes de Teoría del Estado, reproduce y comenta el análisis que Schmitt magistralmente hizo de la palabra constitución. Se recuerda primeramente la significación gramatical,

en términos amplios, del repetido vocablo que, como se sabe, alude al ser y al modo de ser de las cosas; ahora bien, en un sentido técnico la palabra constitución puede considerarse como una categoría de la ciencia jurídica - que, conforme a la investigación de Schmitt, se desenvuelve en cuatro --- conceptos: "la constitución en sentido absoluto; la constitución en sentido --- relativo; la constitución en sentido ideal y la constitución en sentido posi- tivo". (6)

En el primero de los citados, en sentido absoluto, el multialudido- vocablo se refiere a la comunidad humana concebida como una unidad orga- nizada, es decir que se evoca a una sociedad humana considerada como una- totalidad organizada, esta concepción nos lleva al sentido gramatical que - alude a lo fundamental de la existencia del ser que, tocando concretamente al ser social, es una entidad biopsíquica; así, concluimos en que sentido --- absoluto, la constitución se refiere a la comunidad humana considerada --- como una unidad-totalidad.

Si estudiamos a la comunidad como totalidad, aparece a nuestra- consideración la organización real y efectiva, la unidad organizada, o -- sean los aspectos básicos de la organización social; así, constitución --- quiere decir unidad, político-estatal, realidad de la unidad estatal o la -- organización estatal estimada como realidad social. Por otro lado, es po- sible también apreciar el ordenamiento jurídico básico o conjunto de --- normas fundamentales que determinan y mantienen la unidad de la comu- nidad humana organizada; en este caso, por constitución expresamos un - sistema unitario de normas. En consecuencia, el concepto absoluto de --

constitución presenta dos grandes acepciones: constitución como realidad- y constitución como norma fundamental.

Referida a la realidad de la organización social, la palabra cons- titución se desenvuelve, a decir de Schmitt, en tres matices:

En el primero de ellos, la constitución es "la condición total y con- creta de la unidad política y del orden social de una determinada comunidad humana", cada Estado es una unidad política y mantiene un orden social, - este orden y unidad política totales son, en este sentido, la constitución del Estado. Trátase de identificar realidad social, o mas bien un campo de -- ella, con la constitución .

La constitución es, en el segundo "matíz" de tal acepción; "una- manera especial de ser del orden político y social"; constitución aquí pre- tende que equivale a forma de Estado o la peculiar estructuración del orden y del poder.

En el tercero de los significados en cuestión, se alude a los llama- dos factores reales de poder, fuerzas integradoras de la organización so- cial que la transforman o deforman. (7)

A este respecto, consideramos necesario deslindar nuestra inves- tigación dejando aquí señalado que n o es propio para los fines de este es- tudio el empleo del repetido vocablo jurídico en su sentido real o socioló- gico; veamos enseguida una concepción que e si nos compete.

El precitado autor germano enseña, además, que en sentido abso

luto y en una segunda acepción, tenemos que la constitución es "un sistema unitario y cerrado de normas últimas y supremas". En este segundo aspecto, el término constitución no significa un status sociopolítico real ni el principio dinámico de intergración del Estado, sino un deber ser expresado en un orden normativo de carácter fundamental, punto de partida y fuente última de la validez formal de todas las normas que componen un sistema jurídico. Digamos, desde ahora, que esta significación será la generalmente utilizada en este trabajo.

Siguiendo también al propio jurista, encontramos que el concepto relativo de constitución aparece cuando "en lugar de considerar la constitución unitaria del todo, se contempla a la ley constitucional particular, la que, a su vez, se determina según caracteres formales, externos y secundarios". Es este un concepto formal, independiente de la consideración de la materia regulada en las leyes. (8)

Esencial para comprender el concepto positivo de constitución; es la diferenciación entre los conceptos absoluto y relativo de la misma; pues en sentido positivo la constitución es la constitución absoluta de una realidad político-social, positivizada por el poder constituyente de dicha realidad político social", o sea el concepto absoluto de constitución positivizado por la comunidad política. (9)

Así, la constitución en sentido positivo supone primeramente, un acto del poder constituyente de singular dimensión, "no una norma---

ción cualquiera, sino la decisión sobre la totalidad de la unidad política, - pues dicho acto determinará la forma y manera de ser de la unidad políti--- ca". (10)

Por último, la constitución en sentido ideal, a la manera de Pla-- tón o de Marx, se refiere a una posición reformista progresista, aunque - probablemente utópica; en este concepto se evoca la constitución que debe-- ría ser, pero no es, ni llegue jamás a ser.

Después de recoger sumariamente la exposición del análisis que-- del repetido término hace Schmitt en su Teoría de la Constitución; a título de curiosidad podemos citar la definición que en un "Diccionario de Cien-- cia Política" se presenta. Constitución, dice Jaime María de Mahieu, es-- el "conjunto de normas escritas que, en algunos casos, regulan el funcio-- namiento del Estado". A guisa de explicación de lo anterior, el propio - autor agrega que "la constitución fija las estructuras políticas de la co-- munidad, haciendo difícil su modificación, sometida a procesos comple-- jos. Es éste el motivo por el cual los regímenes que, por patológicos, -- carecen de consenso auténtico y son inestables, suelen asegurar su per-- manencia mediante este recurso jurídico, mientras que los regímenes le-- gítimos por lo general se manejan sin normas escritas". "La existencia de una constitución tiene, para el Estado, el grave inconveniente de tra-- bar en muchas oportunidades las decisiones necesarias y de impedir los-- cambios de estructura exigidos por las circunstancias". " Independien--

temente de este último aspecto, la constitución no pasa de ser un mero -- instrumento cuyo valor depende del grado de legitimidad del Estado a que pertenece". (11)

Antes de insertar los conceptos anteriores, presentamos nues-- tras reservas al respecto, pero no podemos omitir nuestra crítica franca para tal pensamiento; en primer lugar es bien sabido que el concepto de -- constitución no puede en la ciencia jurídica contemporánea reducirse a -- "normas escritas" y el caso de Gran Bretaña es suficiente para demostrar lo. El desarrollo paralelo de la democracia y del constitucionalismo, en constante y angustiosa búsqueda de la libertad, parecen ser ignorados -- por el citado autor, cuyas palabras en contra del Derecho escrito nos recuerdan la célebre polémica Savigny-Thibaut en torno a la codificación -- del Derecho Civil en Europa.

Pensamos, a diferencia de María de Mahieu, que lejos de cons-- tituir un obstáculo tremendo, en oposición al progreso social, una cons-- titución puede ser el eje definitivo en la reforma de una sociedad, cuan-- do, como el caso de México, la Ley Fundamental contiene, además de -- los preceptos clásicos de carácter dogmático y orgánico, las normas que expresan jurídicamente postulados políticos inspirados en la justicia so-- cial. En suma, que los cambios de estructura son más factibles y, ade-- más, perdurables y positivos cuando se realizan dentro de un marco ju-- rídico, siempre que éste, insistimos, exprese normativamente el propo-- sito de atender y resolver los problemas sociales básicos.

En su teoría del Estado, Rojina Villegas explica sintéticamente el sentido jurídico del multicitado vocablo; según el propio autor, inspirado en esta parte por Kelsen, "La Constitución es la norma fundamental del Estado, la norma por virtud de la cual se establecen las reglas a través de las que se habrá de crear todo el Derecho objetivo existente que deriva de la norma constitutiva". Decir norma constitutiva, agrega este autor, significa decir norma fundamental que fija las reglas por virtud de las cuales se habrán de crear las demás normas, tanto generales como individuales; la Constitución es la norma que le da unidad a todo el sistema jurídico. (12)

Rojina alude a dos significados del término que aquí se estudia: el lógico-jurídico y el jurídico-positivo. El primero se refiere a la norma hipotética a la que se atribuye la fundamentación primera de un orden jurídico. En su sentido jurídico positivo, la Constitución es un conjunto normativo vigente en un Estado determinado. Ella establece en una forma concreta, los métodos de creación de todo el sistema jurídico. A su vez, la constitución jurídica-positiva puede analizarse desde dos puntos de vista: el material y el formal; en el primero, la constitución aparece como un conjunto de reglas que establecen los modos de creación del Derecho y los órganos productores del mismo, fijando su competencia. En cambio, la constitución en su sentido formal, comprende el conjunto de normas que son elaboradas por el poder constituyente, o poder especial, y que no sólo se refieren a fijar los métodos de creación del orden jurídico, sino también ---

comprenden determinadas instituciones que por motivos políticos e históricos, se consideran de carácter fundamental, quedando garantizada su estabilidad. (13)

Con la pretensión de resumir lo aquí expuesto, estimamos que pue de nuevamente acudirse a la enseñanza de Schmitt, en cuya citada obra --- aparece analizado nuestro lema en la Sección Primera dedicada precisamente, como su título lo indica, al "Concepto de Constitución". Los cuatro primeros párrafos de la parte de referencia se ocupan, respectivamente de -- las materias siguientes:

a). - El concepto absoluto de Constitución. La Constitución como - un todo unitario. Con dos subdivisiones: I. - La Constitución como situación total de la unidad y ordenación concreta o como forma de gobierno, "forma de las formas", o como principio de la estructuración de la unidad política y II. - La Constitución en sentido normativo, como "norma de las normas".

b). - El concepto relativo de Constitución. La Constitución como - una pluralidad de leyes particulares.

c). - El concepto positivo de Constitución. La Constitución como de cisión de conjunto sobre modo y forma de la unidad política.

d). - El concepto ideal de Constitución. La denominación y calificativo de "Constitución", a causa de determinado contenido y de un sentido -- específico. El concepto ideal de Constitución del Estado burgés de Dere--- cho. (14)

Ahora bien, después del desarrollo de los diversos significados de

referencia, el propio autor señala que en su mencionada obra, la palabra que hemos venido estudiando se emplea en el sentido del concepto positivo de Constitución.

Por nuestra parte, lo hemos dicho antes, también acudiremos de manera principal en este trabajo a la acepción positiva del tantas veces -- citado término jurídico; ésto sin perjuicio de atender también a los importantes ámbitos históricos e ideológicos que necesariamente se relacionan con el objeto fundamental de estudio.

2. - El Constitucionalismo Tradicional y el Constitucionalismo Social. El Derecho Agrario y la Constitución.

De la palabra que en el inciso precedente analizamos, se desprende de la voz: Constitucionalismo; ésta la entendemos en el desarrollo de estas líneas en su sentido de tendencia jurídica y política, de movimiento -- histórico que en sus notas generales representa la estructuración jurídica de la vida del Estado, como una necesidad de la vida social.

Conforme al concepto indicado, distingamos dos grandes etapas del constitucionalismo: la tradicional y la social, esta última denominada así por Segundo Linares Quintana, Ahora bien, cabe previamente hacer una breve mención a una época anterior o preconstitucional, sin que en ella falta totalmente la estructuración jurídica de la vida política y social. En efecto, aún cuando los términos de constitución y de constitucionalismo, en las acepciones que aquí nos ocupan, han aparecido en una fase avanzada de la civilización, los pueblos de la Antigüedad no carecieron

de los principios organizativos del Estado y en ellos, especialmente en Grecia y en Roma, fue significativa la preocupación de ir sujetando y encauzando la actividad del poder público, dentro de un marco jurídico. En esta tendencia, a título de singulares antecedentes de nuestro tema, no podríamos omitir, por ejemplo, la consideración del sistema agrario fundamental del antiguo pueblo de Israel, en cuya organización constitucional, teocrática y mística, la propiedad, posesión y cultivo de la tierra ocuparon numerosas normas.

Plutón, Aristóteles y Cicerón representan en el pensamiento jurídico los obligados puntos de partida en materia constitucional que en el tercero de los juristas citados alcanzó una sugerente expresión, al grado que pretende señalarsele como uno de los precursores en el planteamiento de la sujeción del gobierno a un sistema similar al de las constituciones escritas, acercándose con ello a los actuales principios del constitucionalismo:

(15)

La atomización política que siguió al ocaso de la Roma imperial, en el origen de la Edad Media, trajo consigo un importantísimo fenómeno: el feudalismo, de carácter social, económico y político que tuvo singulares aspectos agrarios. Puede decirse que en el medioevo la constitución, entendida ésta en su más amplio sentido de estructura, se encontraba fundada y arraigada en el agro; nunca como entonces ha existido una vinculación tan profunda entre los que nosotros llamamos: Constitución y Derecho Agrario. En esta etapa, predominó el Derecho consuetudinario y en algunas partes subsistieron elementos de Derecho Romano que poco a poco iban a lograr -

una creciente importancia, al lado del Derecho Canónico y de las corrientes jurídicas autóctonas emergentes en las regiones que llegarían a ser los Estados de Europa. En este movimiento destacaron España y Gran Bretaña, primero. Los fueros españoles de León en 1020, de Jaca en 1064 y muchos que les siguieron, especialmente el Ordenamiento de León que data de --- 1188, acordado este último en las Cortes de León entre Alfonso IX y su rei no, merece una singular atención, pues además de libertades políticas que ya se consideraban propias de la época, en el propio ordenamiento el mencionado monarca expresa: "establecí que ni yo ni ningún otro de mi reino - pueda destruir ni derribar la casa de ningún ciudadano, ni talar viñas, ni cortar los árboles de otros" . . . dispone también "que nadie se atreva a -- ocupar con violencia la casa mueble o inmueble que otro posea", en el --- artículo 10. (16)

El mas conocido y popular entre los antecedentes de nuestra mate ria, se encuentra el documento político suscrito entre Juan sin Tierra y los señores feudales ingleses, conocido como Carta Magna del 15 de junio de 1215 que a pesar de su limitado carácter de estipulación escrita característica de un acuerdo entre el monarca y los señores de la tierra, como lo ha señalado Schmitt, fue un paso avanzado hacia el reconocimiento y oon sagración escrita de derechos políticos y económicos, aunque en favor de un reducido número de hombres, quienes, conforme a la organización ---- agraria y política feudal eran los únicos sujetos de derecho público. En --- realidad, escribe Biscaretti di Ruffia, los barones ingleses que impusieron

la Carta Magna a su rey, no se propusieron crear una nueva ley, sino simplemente obligar al monarca a reconocerlos solemnemente sus antiguos -- privilegios, y que por circunstancias fortuitas, la redacción del texto adoptó una forma general que permitió a las generaciones posteriores leer en sus artículos principios mucho más amplios que los que originalmente se formularon. (17)

Precisamente en un sentido inverso al que inspira la Constitución mexicana de 1917, la Carta Británica de 1215 partía de la consolidación de una estructura social fundada en el privilegio relacionado con la gran propiedad agraria; por ello estimamos que difícilmente puede concepuarse a este documento como un precedente de la organización democrática. Por otro lado, en la misma Gran Bretaña, surgió una tendencia populista representada en el Agreement of the People del año 1647, en el que se pretendía la igualdad ante la ley, sin distinción referente al rango, nacimiento o posición o a consecuencia de propiedad o tenencia; tengase en cuenta que -- el principal renglón de propiedad se encontraba todavía en las grandes fincas rústicas. Posteriormente, en 1653, Cromwell logró que plasmaran -- las ideas del Agreement, en su mayor parte de carácter político, en el -- Instrument of Government, éste si considerado como la primera constitución escrita de Inglaterra, es el que se señalaron los caminos seguidos por los constitucionalistas anglosajones de América del Norte. (18)

A la luz del jusnaturalismo racionalista y con una creciente influen

cia de las ideas económicas de la escuela liberal, las revoluciones norteamericana y francesa generaron un profundo movimiento ideológico en el que surgió el constitucionalismo moderno. Bien que las doctrinas del pacto social y del estado de naturaleza datan de la antigüedad grecorromana.

Entre las ideas centrales del pensamiento político del Siglo XVIII, - adquirió primacía la necesidad de la Constitución escrita, ley fundamental - codificada y sistematizada, partiendo de tres consideraciones básicas: a) superioridad indiscutible de la ley escrita sobre el Derecho consuetudinario; b) - una Constitución nueva importaba una verdadera renovación del contrato social y por consiguiente, sus cláusulas debían ser redactadas de la manera - más solemne y completa; y c) las constituciones escritas, clara y sistemáticamente redactadas, constituían un excelente e insuperable medio de educación política, que seguramente difundiría entre los ciudadanos al conocimiento de sus derechos a la vez que el amor hacia éstos. (19)

Elaboradas de acuerdo con los principios que antecedente, aunque con las notas peculiares de la búsqueda de libertades religiosas, las primeras constituciones, propiamente hablando, con vigencia y eficacia fueron las que se dieron las colonias inglesas de América del Norte al separarse políticamente de la metrópoli. Además de las ideas de Rosseau, Montesquieu y otros pensadores franceses y británicos, un rasgo de primera importancia en estas leyes fundamentales, con referencia a nuestro trabajo, se encuentra en la singular preocupación por asegurar la institución de la propie

dad individual, siguiendo lo que en su "Ensayo sobre el gobierno civil" había afirmado John Locke. En esta corriente citemos el Bill of rights de Virginia, en cuya Sección I, puede leerse: "todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden por ningún contrato privar o despojar a su posteridad: especialmente el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y de poseer la propiedad y perseguir y obtener la felicidad y seguridad"; en la Sección VI del propio ordenamiento, se estipula que "los ciudadanos no pueden ser gravados en su propiedad ni privados de ella por utilidad pública sin su consentimiento o el de sus representantes así elegidos..." (20)

En el constitucionalismo tradicional fueron las constituciones norteamericanas, las primeras en realizar un sistema de gobierno concebido deliberada y razonablemente conforme a los principios del jusnaturalismo clásico, con la nota fundamental de una Constitución escrita, sancionada por representantes de todo el pueblo convocados expresamente para ese fin. Tal estructuración parte de la jerarquía principalísima de la propia Ley, situada en primer y fundamental plano; de ella forman parte esencial los derechos del hombre, conceptuados como anteriores y superiores al Estado y - las limitaciones expresas al poder gubernamental. Todo esto conforme a la idea del contenido teleológico de libertad que inspiró al Derecho Político, -

siguiendo el pensamiento de Rosseau, Locke y Montesquieu.

Posteriormente como escribe Sánchez Viamonte "...La Revolución francesa adoptó la sistemática de la emancipación norteamericana, - pero creo la mística del ideal democrático de perfección social indefinida y continua. Pisando sobre el cimiento doctrinario de la soberanía social-- construído en definitiva por Rosseau, procuró asegurar con técnica sajona el ejercicio de la libertad individual. Se conciliaba de este modo una - contradicción. Los términos opuestos soberanía y derechos del hombre - se anlazaban en un abrazo cordial. Todo ello bajo la cálida advocación de un grito popular que la emoción revolucionaria convirtió en trípode de la - democracia ". (21)

La Revolución francesa, en efecto, tuvo un mejor éxito en la difusión de sus ideas en un plano internacional y con una perdurabilidad con siderable.

La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, --- aprobada por la Asamblea Constituyente de Francia el 26 de agosto de --- 1789, proclama la consagración solemne de los "derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre."

La Declaración proclama que "los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos", y que "las distinciones sociales no pueden estar fundadas sino sobre la utilidad común" (art. 1o.). " El objeto de --

toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e -- imprescriptibles del hombre", los cuales son: "la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión" (art. 2o.). Establecía, tam-- bién, que "el principio de toda soberanía reside esencialmente en la na-- ción", y que ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente" (art. 3o.). Para la Declaración, "la li-- bertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otro; así el ejer-- cicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que aquellos que aseguran a los otros miembros de la sociedad el goce de -- esos mismos derechos; esos límites no pueden ser determinados más que por la ley" (art. 4o.). "La ley no tiene el derecho de prohibir sino las -- acciones perjudiciales a la sociedad"; "todo lo que no está prohibido por-- la ley no puede ser impedido" y nadie puede ser obligado a hacer lo que -- ella no ordena" (art' 5o.). La ley es definida como "la expresión de la -- voluntad general; todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir --- personalmente o por sus representantes a su formación; ella debe ser la-- misma para todos, sea que proteja, sea que castigue. Todos los ciudada-- nos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dig-- nidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otras dis-- tinciones que las de sus virtudes y sus talentos" (art. 7o.).

Conforme a la famosa Declaración, "ningún hombre puede ser-- acusado, ni detenido más que en los casos determinados por la ley, y ---

según las formas que ella prescribe. Los que solicitan, tramitan, ejecutan o hacen ejecutar órdenes arbitrarias, deben ser castigados; pero todo ciudadano llamado o tomado en virtud de la ley, debe obedecer al instante; se hace culpable por su resistencia" (art. 7o.). Además, "nadie puede ser castigado más que en virtud de una ley establecida o promulgada anteriormente al delito y legalmente aplicada" (art. 8o.). "Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, sean éstas religiosas, con tal que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley" (art. 10). "La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre. Todo ciudadano puede, pues, hablar, escribir, imprimir libremente, debiendo responder de los abusos de esta libertad, en los casos determinados por la ley" (art. 11).

De acuerdo con la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de Francia, "para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de la administración, es indispensable una contribución común; ella debe ser igualmente repartida entre todos los ciudadanos en razón de sus facultades" (art. 13); "Los ciudadanos tienen derecho de comprobar por sí mismos o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de vigilar su empleo, de determinar su monto, su asiento, su recaudación y su duración" (art. 14). "Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exige --

evidentemente y bajo la condición de una justa y previa indemnización" --- (art. 17). Por otra parte, "la sociedad tiene el derecho de pedir cuenta a todo agente público de su administración" (art. 15). Finalmente, la -- Declaración, formulando una precisa definición del constitucionalismo, es establece que "toda sociedad, en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene Consti-- tución" (art. 16).

El movimiento de constitucionalización tuvo un rápido proceso de difusión en los países de cultura occidental y como manifestación que nos interesa en referencia a México, podemos desde ahora citar las ideas precursoras que en el Ayuntamiento de la Ciudad de México se expresaron -- con anterioridad a la Insurgencia y ya en ésta, la importante realidad que representa la Constitución de Apatzingán. Con la misma tendencia, en lo general, la Carta fundamental de 1824 y los ordenamientos constituciona-- les precedentes en el siglo pasado; ahora bien, en toda esa primera fase - de nuestro desarrollo jurídico fundamental prevalecieron las ideas básicas del constitucionalismo tradicional: a) la necesidad de una Constitución escrita; b) la jerarquía preestatal de los derechos del hombre; c) la espe-- cial consideración a la propiedad, inmutable y prácticamente "sagrada", - vinculada al individuo; y d) la limitación como regla a las actividades del Estado frente a los particulares. En líneas generales, debemos agregar-

se consideró en un plano casi exclusivo a la estructuración estrictamente -- política y formal, en el marco del jusnaturalismo individualista; como veremos en su oportunidad, las cuestiones socioeconómicas quedaron fuera de -- los ordenamientos fundamentales de la citada época, a pesar de los rasgos luminosos de Morelos en sus "Sentimientos a la Nación" y de los Arriaga y Castillo Velasco en el Constituyente de 1857.

El constitucionalismo del Siglo XIX, sin embargo, sufrió entre -- otras vicisitudes, dos impactos sumamente importantes que hicieron vacilar la concepción clásica que limitaba y cerraba tanto la forma como el --- contenido de los ordenamientos fundamentales. Si se quiere desiguales en -- su génesis e importancia, de los dos eventos políticos fundamentales en el propio siglo no puede negarse un común denominador: Su actitud profundamente crítica frente a la realidad social de su época y su propósito de transformación ética y progresista, aunque conforme a los diversos sistemas -- axiológicos correspondientes. Primero el marxismo y muchos años después el replanteamiento y actualización de la doctrina social de la Iglesia Católica, golpearon, lesionándolo para siempre, al constitucionalismo tradicional y romántico, pero éste, no obstante, había llenado ya su importantísima -- función en el ordenamiento racional, estable y justo que constituye el objetivo central del Derecho Político. Las consecuencias de los importantes movimientos ideológicos citados no se hicieron sentir de manera tangible, en -

una forma inmediata dentro de nuestra organización jurídica fundamental, -- pero considerando sus ulteriores y muy importantes efectos, en esta revisión cronológica señalamos el antecedente en cuestión al que habremos de -- remitirnos en su oportunidad.

Dice Cerroni que en el pensamiento de Marx nace una crítica radical de las categorías jurídicas tradicionales, conjugado racionalidad con -- historicidad, pero sin limitarse a una simple crítica moralizadora ni tampoco a una crítica materialista vulgar. "Nace una crítica historico-materialista que procede simultaneamente a la crítica general de la economía política tradicional, a la unificación de la ciencia social en cuanto idéntica y a la diferenciación de los caracteres más importantes del organismo humano-social; sobre éstos ejerce, siendo coherente consigo misma, una crítica -- teorica que parte de la "lógica específica de un objeto específico" la que, a su vez, descendiendo al análisis del objeto real debe proponer luego una -- crítica histórica o real. Así, en el marco de una ciencia unificada, de modo materialista, el conocimiento concluye -- para Marx -- postulando orgánicamente la transformación de la realidad. En fin, mientras que de una -- parte, en la tradicional concepción filosófica "las relaciones devienen conceptos en la conciencia", por otra parte, se abre para Marx la posibilidad de que los conceptos se transforman en relaciones. En otras palabras: no trascendiendo la realidad, sino poniéndola como base de la construcción --

científica, como dato primario, el conocimiento científico puede no sólo conocerla con exactitud, sino además transformarla eficazmente". (22)

Por otra parte a las consideraciones filosóficas y a la nueva metodología postuladas por el marxismo, con precisa referencia a nuestro tema de tesis, debemos agregar, resaltandolas, las aportaciones críticas referentes a la institución de la propiedad y a la consecuente proposición de socializar los medios fundamentales de producción que tanta influencia iban a tener en el constitucionalismo, confesada, expresa o inconfesadamente. (23)

Iniciado el siglo que vivimos, en torno a la crisis derivada de la guerra iniciada en 1914, en Europa comenzó a presentarse un especie de resurgimiento constitucionalista, aunque en éste ya era palpable la actuación de las nuevas ideas sociales preconizadas por el marxismo y el catolicismo progresista, abanderado éste en el insigne documento de León XIII, la Encíclica Rerum Novarum del 15 de mayo de 1891. Las más relevantes notas y tendencias que en el Derecho Público de esta etapa surgieron, son la racionalización del poder y lo que Linares Quintana llama el "constitucionalismo social". De ésta, el propio autor escribe que las constituciones de la época de que se trata marcan el comienzo de "un vasto movimiento de constitucionalismo social, que al lado y frente a los derechos individuales, declara y jerarquiza los derechos sociales, norma-

tivizando la idea de que aquéllos deben estar limitados en función del interés de la colectividad. Lo cual no significa agrega el constitucionalista -- argentino -- que con anterioridad no existieran los derechos sociales, sino que las constitucionales encargaban mas bien al individuo en abstracto que al individuo como parte integrante de la sociedad". (24)

Un párrafo que no puede omitirse en el estudio de esta fase tan -- significativa del constitucionalismo, aparece en la clásica obra de B. Mir-- kine Guetzevitch, "Modernas tendencias del derecho constitucional", donde leemos: "... las nuevas constituciones han sido redactadas en una época -- en que ningún partido político podía desconocer la cuestión social. En el siglo XX, el sentido social del derecho no es una doctrina, no es una escuela jurídica, es la vida misma. Por lo tanto, no es posible distinguir entre el individuo político y el individuo social; asistimos a la transformación no solamente de la teoría general del Estado, sino también a la de la doctrina de los derechos individuales. El Estado no puede limitarse a reconocer la independencia jurídica del individuo, ha de crear un número de condiciones necesarias para asegurar la independencia social. Hay, pues, dos ---- procesos simultáneos: de una parte, entre los derechos individuales fundamentales va figurando poco a poco la defensa de la persona social, y de --- otra a nombre de un principio objetivo, la solidaridad, el orden público, -- etc., a nombre de este principio social superior se asiste a una limitación

de cientos de derechos fundamentales, en particular del derecho de propiedad que evoluciona visiblemente. Es decir, que existen a la vez extensión de los derechos individuales y ciertas limitaciones de estos derechos fundamentales anteriormente preconizados". (25)

Linares Quintana observa que ordinariamente se considera a la -- Constitución alemana de Weimar, de 1919, como la primera manifestación del constitucionalismo social, pero el propio tratadista advierte que, no -- obstante, en su opinión debe principiarse "con particular referencia a la -- ley fundamental mexicana de 1917". Justificando su afirmación, el mismo publicista alude a dos de los mas importantes y característicos preceptos -- del ordenamiento mexicano en estas lineas:

"La Constitución mexicana, en su ya famoso artículo 27, consagra un novedoso concepto de propiedad, en el cual el interés individual aparece -- sometido a limitaciones inspiradas en el interés social. Así, asienta dicha -- disposición, en su apartado tercero, 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 la riqueza -- pública y para cuidar de su conservación". Y agrega que "con este objeto -- se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifun-- dios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nue-- vos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean in--

dispensables; 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".

A través de treinta apartados de denso contenido, el artículo 123- de la ley suprema de México sienta los principios cardinales del derecho -- constitucional social. "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los -- Estados --establece dicho precepto-- deberán expedir leyes sobre el traba- jo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, em-- pleados, domésticos y artesanos, y, de una manera general, todo contrato de trabajo. " Y a continuación consagra una serie de normas básicas para el trabajo, como: la jornada máxima de ocho horas; la limitación del traba- jo nocturno a siete horas como máximo; la reducción del trabajo de los me- nores; el descanso semanal; la limitación del trabajo femenino; el salario - mínimo; el principio de que para trabajo igual debe corresponder salario-- igual, sin tener en cuenta el sexo o la nacionalidad; la protección del sala-- rio; el trabajo rural; la responsabilidad por los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. Cabe aquí hacer notar que la mexicana ha si- do la primera Constitución que ha reconocido expresamente el derecho del- trabajador a la huelga y el derecho patronal al cierre o paro (lock-out). De acuerdo con ella, las huelgasserán lícitas cuando tengan por objeto conse-- guir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando

los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos, -- los trabajadores están obligados a dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje. Las huelgas son reputadas ilegales únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieren actos de violencia contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, -- cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del gobierno. Los paros o cierres patronales únicamente son lícitos cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje". (26)

Además de la mexicana y de la alemana, establecida la primacía por lo menos cronológica de aquélla, pueden citarse otras leyes fundamentales que expresan la tendencia denominada constitucionalismo social; entre otras la Constitución de Dantzing de 1922, la de Estonia en 1920, la de Polonia en 1921 y en el mismo año la de Yugoslavia; más tarde la Constitución de la España Republicana en 1931 y en América, las de Perú, Brasil, Paraguay y Cuba, en todas las que se puso un incuestionable énfasis en la cuestión social de la tierra y en la reforma agraria, al lado de otros temas fundamentales.

Es ocasión, en la parte final de este Capítulo de carácter general, de referirnos al Derecho Agrario en sus relaciones con el Derecho Constitucional. Estas, en un plano técnico jurídico, son de carácter fun--

damental, por cuanto el sistema jurídico de un país determinado se encuentra validamente referido y formalmente fundamentado en una norma suprema que es la Constitución política del Estado, cuyos preceptos actúan como principios de orientación y dirección de todas las demás normas jurídicas, las cuales son creadas y aplicadas en una estricta subordinación a las normas fundamentales. Resultan así evidentes los nexos entre ambas disciplinas jurídicas que, con palabras de Antonino C. Vivanco pueden referirse en esta forma:

a) El Derecho Constitucional analiza la forma de gobierno de un Estado y las instituciones fundamentales que deben regir en él. Por tal motivo el Derecho Agrario positivo estructura sus normas sobre la base de las contenidas en la Constitución del Estado y que por tal razón son estudiadas por el Derecho Constitucional.

b) Las instituciones fundamentales del Derecho Agrario como la propiedad de la tierra tienen siempre un fundamento constitucional, ya que nunca faltan normas constitucionales que fijen el contenido y límites de tales instituciones. Ello sin duda alguna, sirve para estructurar la legislación agraria positiva de cada Estado. En análoga situación se halla la policía agraria cuyo alcance e importancia está dado por la propia constitución estatal al definir los poderes del Estado y establecer los límites de la atribución legislativa como así también, el de los derechos otorgados a los ciudadanos dentro del ordenamiento jurídico.

c) El Derecho Constitucional se ocupa también del poder judicial en general y en tal sentido es dable señalar la importancia que ello representa para la organización y creación de los Tribunales Agrarios.

d) La facultad legislativa de sancionar códigos figura en muchas constituciones federales y estatales, lo cual constituye un antecedente y fundamento primordial para la sanción de un código agrario nacional o estatal y con ello la sistematización de la legislación agraria positiva.

e) En muchas constituciones se mencionan aspectos de la vida institucional, tales como la planificación en general como medio para conservar y usar los recursos naturales y humanos. De ahí que si en una Constitución se fijan normas sobre asunto de esta naturaleza, el Derecho Agrario puede encontrar en ellos un fundamento adecuado para muchas de sus instituciones que en cierta medida responden exclusivamente al propósito planificador u ordenador de la vida y del trabajo rural.

Las diferencias que separan a las normas constitucionales y agrarias son relativas, ya que pueden existir normas agrarias constitucionales; pero las normas constitucionales son siempre más generales y de contenido más amplio y formal.

Además, las normas constitucionales son de mayor jerarquía en razón de que sobre ellas descansa el ordenamiento jurídico positivo de un Estado. Finalmente, en cuanto al contenido, si bien pueden existir normas constitucionales agrarias es obvio que también se hallan otras que difieren totalmente de lo agrario. (27)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO.

- (1) Kelsen, Hans: Teoría general del Derecho y del Estado, páginas 129 y 272.
- (2) Jellinek, George: Teoría General del Estado, página 413.
- (3) Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, página 20.
- (4) Kelsen, Hans: op. cit. página 129.
- (5) Tena Ramírez, Felipe: opus cit.
- (6) Schmitt, Karl: Teoría de la Constitución, Sección primera, 1, 2, 3 y 4.
- (7) Schmitt, Karl: opus, cit., páginas 7 y siguientes.
- (8) Schmitt, Karl: opus, cit., páginas 12 y siguientes.
- (9) Schmitt, Karl: opus, cit., páginas 3 y 5.
- (10) Schmitt, Karl: opus, cit., páginas 10 y 12.
- (11) María de Matieu, Jaime: Diccionario de Ciencia Política, página 62.
- (12) Rojina Villegas, Rafael: Teoría del Estado, página 315.
- (13) Rojina Villegas, Rafael: opus, Cit., página 316.
- (14) Schmitt, Karl: obra citada, páginas 3, 13, 23 y 41.
- (15) Cicerón: Tratado de la República, Libro II, Tomo II.
- (16) Linares Quintana, Segundo: Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Tomo I, páginas 35 y 36.
- (17) Schmitt, Karl: obra citada, páginas 52 y 53.
Biscaretti di Ruffia, Paolo: Lo Stato democrático moderno, página 652.
- (18) Jellinek, Jorge: Teoría General del Estado, páginas 418 y -- siguientes.

- (19) Esmein, A. : Eléments de Droit constitutionne francais et com paré, Tomo I, páginas 603 y 604.
- (20) Linares Quintana, Segundo: obra citada, páginas 61 y 62.
- (21) Sánchez Viamonte, Carlos: "La revolución norteamericana y la revolución francesa", páginas 1 y 2 de "La Nación", del 5- de septiembre de 1948, segunda sección.
- (22) Cerrani Umberto: Marx y el derecho moderno, páginas 93 y - 95.
- (23) Cerroni Umberto: Marx y el derecho moderno, páginas 233, - 234 y 235.
- (24) Linares Quintana, Segundo: opus, cit., páginas 120, 123 y - 124.
- (25) Mirkiné Guetzevitch, B. : Modernas tendencias del derecho -- constitucional, versión castellana de Sabino Alvarez, Ma--- drid 1934, páginas 37 y 38.
- (26) Linares Quintana, Segundo: obra citada, páginas 127 a 129.
- (27) Vivanco, Antonio C. : Teoría de Derecho Agrario, páginas 222 y 223.

CAPITULO II

LOS ANTECEDENTES DEL DERECHO AGRARIO EN LAS LEYES FUNDAMENTALES PRECEDENTES AL MEXICO INDEPENDIENTE.

1. - Estructura general de las normas fundamentales agrarias en el Derecho Azteca.
2. - El sistema fundamental de la propiedad y la explotación agraria en la Nueva España.
3. - Aspectos agrarios de la Constitución de Cádiz de 1812.
4. - El pensamiento agrarista de Hidalgo y de Morelos y la ordenación de la propiedad agraria en la Constitución de Apatzingán de 1814.

CAPITULO II.

LOS ANTECEDENTES DEL DERECHO AGRARIO EN LAS LEYES FUNDAMENTALES PRECEDENTES AL MEXICO INDEPENDIENTE.

I. - Estructura general de las normas fundamentales agrarias en el Derecho Azteca.

Puede verse en las líneas anteriores de este trabajo, al ocuparnos del análisis del concepto de constitución, que entre las acepciones de dicho término, además de la estrictamente positiva que alude al texto escrito o Ley Fundamental, se encuentra la que se refiere a la ordenación social y jurídica que rige, en un amplio sentido real y sociológico a un grupo humano organizado y determinado. Es en este sentido que podemos indagar acerca del sistema agrario constitucional en el pueblo azteca o, podríamos también decir de los aspectos agrarios de la constitución del Estado azteca.

Ahora bien, como cuestión preliminar nos parece necesario volver sobre lo que para muchos va siendo ya inobjetable: la existencia de una estructuración jurídica y política que merezca la calificación de Estado en la sociedad azteca precolonial. Su afirmación que nuestra emotividad y parcialidad nacionalista querría sentar como una magnífica evidencia, requiere, sin embargo, el planteamiento científico que contribuya, en nuestro modesto ámbito, a la confirmación de la verdad histórica, atendiendo, además, a la decisiva vinculación de estos temas con la materia agraria, punto central de nuestra tesis.

En la parte inicial de su célebre trabajo, "La Organización Política y Social de los Aztecas", Manuel M. Moreno objeta las estimaciones de los cronistas e historiadores hispanos de la Colonia, por una parte, y las afirmaciones de Bandelier, por la otra: para los primeros la sociedad azteca llegó a constituir un imperio en el que los ilusos e impreparados -- peninsulares quisieron encontrar casi todas las figuras políticas y sociales de la organización medieval y feudal; para el segundo, un poco más -- cerca de la realidad, el llamado Imperio Azteca no era mas que una confederación de tribus, en que el gobierno se fundamentaba esencialmente en una estructura social consanguinea, atendiendo a la enseñanza de Margan. Inconforme con ésto, Moreno inició el camino del análisis y la demostración científica, expresando que "nos parece que tanto unos como otros, por defender sus conclusiones, se han apartado de la verdad e incurrido en exageraciones que sólo un estudio minucioso de los pocos datos que, diseminados entre los códices y las narraciones de los cronistas, han llegado hasta nosotros, es capaz de rectificar". (1)

El estudio mencionado por Moreno fue satisfactoriamente llevado en su mencionado trabajo y de éste, además de la característica o nota -- fundamental agraria del Estado azteca, se desprende que la realidad de tal ente se puso de manifiesto en la existencia de los siguientes factores:

"1. - De un régimen de propiedad y de un sistema de organización territorial.

2. - De una diferenciación perfectamente bien delimitada entre las diversas clases sociales.

3. - De relaciones de dominación y de subordinación, que forman la base de la organización política". (2)

El mismo Moreno concluye que a partir del establecimiento definitivo de los mexicas en el centro del Valle de México, se encontraron en posesión de todos los elementos necesarios para constituirse en una organización estatal. Al efecto nuestro autor escribe que: "La absorción absoluta de todas las actividades sociales y de todas las manifestaciones de la vida cultural de los aztecas por el órgano de gobierno; la cooperación cada vez mas completa e integral de todos los miembros que constituían la sociedad mexicana, para fines que rebasaban con mucho los límites de la sociedad familiar, la diferenciación y la desigualdad cada vez más absoluta producida entre las distintas clases de la nación azteca que venía a engendrar relaciones de dominación y dependencia política de unas con respecto a otras; la posesión de un territorio que daba un aspecto territorial y una base característicamente propietaria al régimen político; la posesión de un orden jurídico perfectamente bien reconocido y sancionado la independencia y autonomía del pueblo mexicana frente a los demás pueblos; la fundación y establecimiento de una ciudad, que es otro de los requisitos sine qua non, otro de los supuestos necesarios de toda organización plenamente política; todo esto nos autoriza para afirmar la existencia de un Estado mexicana, imperfecto, rudimentario y semitotémico si se quiere; pero Esta-

do al fin, caracterizado principalmente por su aspecto aligárquico, teocrático y militar". (3)

No es posible, por ningún concepto, hacer un esquema estático de la estructura agraria de la sociedad azteca, pues ésta fue singularmente -- dinámica; interesa, por ello, acudir a las observaciones de Friedrich Kat z, para quien deberá distinguirse los períodos siguientes en la evolución so-- cial, política y agraria de los aztecas:

La organización gentilicia. A la llegada de los aztecas a Tenochtitlan, su organización social era semejante a la de los iroqueses (con algunas excepciones, como el matriarcado). Al principio parece, carecían de soberanos. La fuerza decisión la constituían los jefes de los cuatro --- grandes ca'pullis y la asamblea integrada con todos los miembros de las -- tribus. Más tarde, al establecerse en Tenochtitlan, eligieron un soberano. Los antecedentes de esta elección muestran el carácter gentilicia y demo-- crático de la sociedad azteca de aquella época. Durán se refiere a la elec-- ción del segundo soberano de los aztecas, Huizilíguítl, y dice que se con-- sultó primero a todos, y una vez que el pueblo había meditado y pedido un -- soberano digno, contestaron los representantes de los cuatro calpullis, Mo yotla, Teopantlaca, Atzacualco y Cuepan y dijeron: mexicanos, aquí nos -- encontramos todos reunidos para un consejo, y aquí, sin querer perjudicar a nadie, decimos lo siguiente: nuestra voluntad es que el hijo de nuestro an-- terior gbernante Acamápich, llamado Huitzilíhuítl sea el soberano. Algo -- semejante cuenta Tezozómoc.

Sólo al referirse a esta época, Durán menciona a los jefes del calpulli como factores de poder; en las posteriores, no aparecen en las informaciones, ni en las de Durán ni en las de los cronistas.

Durán dice también que en un principio la tierra estuvo repartida entre los calpullis.

Después de la muerte de un gobernante se elegía de entre su familia a aquel que más se hubiere destacado.

Al analizar las funciones y obligaciones de este "soberano o rey" — se ve que era en realidad jefe de tribu, aunque el cronista Zurita usa una terminología feudal al referirse a él: "Trataban tan bien a su gente y vasallos, que siempre los llaman padres, hermanos o hijos según su edad. . . . y cada uno trabajaba de lo hacer mejor que su predecesor, porque el que se hacía tirano era ley que le desposeían y elegían otro en su lugar; y los que dan esta relación dicen que vieron uno desposeido porque gobernaba mal y en daño de sus vasallos".

La democracia militar. La organización gentilicia prevaleciente en algunos pueblos del antiguo México al momento de la llegada de los españoles, había sido sustituida entre los aztecas en el curso del siglo XV. Hacia principios de este siglo, primero como mercenarios y luego por su cuenta, los aztecas tomaron parte en conquistas transformándose su organización social en una democracia militar.

Tenochtitlan, Tetzcoco y Tlacopan se unieron en una triple alianza, en la que Tenochtitlan tuvo la supremacía. La guerra se había convertido, como se vio, en una actividad constante. La asamblea popular, así como el Consejo Tlatocan, tenía, hacia mediados de siglo XV gran importancia, mediante ellos se resolvió el problema de la guerra contra Azcapotzalco. También la asamblea popular tuvo a su cargo hasta la época de Moctezuma I, la designación de los gobernantes; pero para entonces ya se había formado la aristocracia: una aristocracia de privilegio compuesta por los guerreros más valientes, los tequihuas, guerreros que habían capturado un número considerable de prisioneros o habían dado muerte a muchos enemigos. "Para venir a ser tequihua... afeitándole y dándole ciertas borlas de plumas para insignia de su dignidad y caballería, y desde allí adelante gozaba de privilegios y exenciones... y sobre todo estaban en grado de alcanzar capitánías y oficios de guerra y otras dignidades de paz."

Se les atribuían grandes honores, pero su dignidad no era transmisible por vía hereditaria. Desde principios del siglo XV y hasta la llegada de los españoles no se les otorgó a estos guerreros tierra propia; sólo al gobernante y algunos altos funcionarios la poseían, adquiriéndola en función de su elevado cargo: es la tierra de los mayeques

El consejo o tlatocan ya no se integraba con los jefes de los calpullis, sino principalmente con los guerreros más destacados.

El gobernante, simultáneamente jefe supremo del ejército, siempre era elegido dentro de la misma familia; su poder se acrecentaba cada vez más, aún controlado, no obstante, por la asamblea popular, por el tlatocan y por una especie de representante, el cihuacóatl.

Este es el estado en que se encontraban la mayor parte de las tribus del antiguo México a la llegada de los españoles; en Tenochtitlan empero, el desarrollo había avanzado más.

La transición hacia el Estado. Con el curso de las conquistas, los guerreros iban haciendo valer sus exigencias cada vez más: pidieron se repartiera el suelo, no como hasta entonces, entre la mayoría de los calpullis, sino entre los guerreros que más se hubieran destacado. Después de la conquista de azcapotzalco lograron efectivamente que esto se llevara al cabo.

Pero ello no fue más que el principio. Originalmente las tierras y cargos obtenidos por los guerreros distinguidos caían nuevamente, después de su muerte, en poder del señor, quien volvía a repartirlos entre otros guerreros. La clase que detentaba el poder quería ahora que sus propiedades y dignidades fueran transmitidas a sus descendientes. Esto contradecía totalmente la antigua concepción de la tribu; de allí que en un principio, no se diera una sucesión hereditaria directa, sino una indirecta: oficialmente la tierra del tecuhtli no era hereditaria, pero, como señala Zurita, sus hijos eran preferidos, "si eran dignos de ello", a cualquier otro. Esta es la primera forma de herencia.

La tierra de los mayeques, que correspondía originalmente a la clase en el poder a causa de sus funciones, la transforma en una propiedad privada plena.

Las conquistas llevaron al creciente desarrollo de una burocracia; los cargos --altos jefes del ejército, jueces, recaudadores del impuesto, -- funcionarios de palacio, etcétera-- conque en un principio se premió a los guerreros, empezaron a volverse hereditarios. Por un lado, como en el -- caso de los tectecuitzin el puesto no era hereditario, pero se prefería a -- sus hijos "si se habían hechos dignos"; por otra parte, para poder ocupar ciertos puestos, se requería haber asistido al calmécac, escuela sólo --- abierta a los descendientes de la clase poderosa.

Cuáles son las características que distinguen el Estado? Según -- Engels son, en primer lugar, una organización regional en vez de aquélla-- por familias.

Este no fue el caso en Tenochtitlan dado que los calpullis, dentro de los que se agrupaba la mayor parte de la población, conservaron los -- rasgos de la stirpe; pero, por otra parte, se había separado ya de este or-- den la nobleza que, por tanto, estaba ya bastante debilitada. Los mayeques constituyen también un cuerpo extraño dentro de los calpullis. Todas éstas son razones para que la sociedad de los aztecas no pueda considerarse como una organización por stirpes, pues presentaba ya muchas de las caracterís-- ticas de la organización por territorio. Además señala Engels como segun

da característica del Estado el establecimiento de un poder público que ya no recaerá directamente en la población organizada por sí misma como poder.

El germen de tal organización estatal se manifestaba ya en Tenochtitlan en los órdenes militares. Este tipo de sociedad se encuentra también en las tribus que aún viven en el estadio gentilicio, tales como los iroqueses. Sin embargo, los órdenes militares aztecas se distinguen fundamentalmente de las de sus antecesores; las componían sólo miembros de la nobleza y los privilegiados, poseedores casi todos ellos de tierra propia e integrantes de la clase gobernante.

Por último, según Engels, los impuestos son el tercer rasgo característico al Estado. Estos, dice, eran totalmente desconocidos en las organizaciones gentilicias.

Ya se dijo que la población de Tenochtitlan estaba obligada al pago del impuesto en sus diversas formas: prestación de servicios, entrega de mercancías, etcétera.

En Tenochtitlan se manifiestan pues, en gran parte, los rasgos fundamentales de un Estado, por lo que puede, sin duda, ser considerado como un Estado en proceso de formación.

Se ha hecho referencia a Tenochtitlán como a un Estado en formación, pero qué acontecía en las regiones sojuzgadas por los aztecas? Puede considerárselas también como un Estado? Puede hablarse de un Estado azteca que desborda las fronteras de Tenochtitlan?

Para contestar a estas preguntas es necesario dividir en dos las regiones sojuzgadas por los aztecas:

a) La zona situada en las inmediaciones de Tenochtitlan. En ella los aztecas ejercieron una verdadera dominación, según se puede constatar en los informes proporcionados por los cronistas; designaban a nobles para el gobierno de la región y a jueces competentes en ella. Todo ello corresponde indudablemente a un Estado.

b) El resto de las zonas dominadas por los aztecas. Esta categoría comprende la mayor parte de los territorios sometidos, en ellos el poder azteca se limitaba a recaudar impuestos, obtener contingentes para la guerra --humanos y en especie--- y a la creación de privilegios para los comerciantes y viajeros aztecas. La administración interna de estas zonas las conservaban sus habitantes. Por eso la totalidad del territorio dominado por los aztecas no puede ser considerado como un "Estado" o un "imperio". (4)

En la sociedad azteca, como expresa en sus explicaciones de la catedra de Teoría del Estado el maestro Vázquez Alfaro, el Derecho no llegó a independizarse de las instituciones religiosas, ni alcanzó a integrar un sistema jurídico autónomo; tampoco se diferenciaron ramas jurídicas autónomas, aunque era posible distinguir disposiciones dedicadas a materias específicas: mercantiles, agrarias, penales, civiles, etc. Empero, la existencia del Estado azteca, con todas las imperfecciones que --

que se quiera, implicó necesariamente a un orden jurídico, del cual el propio profesor señala estas características: a) el concepto del poder público se encontraba condicionado por un profundo sentido religioso y fundamentado en un decisivo y elevado principio de servicio a la comunidad; más que un privilegio, la función pública constituía una honrosa cuanto difícil obligación, derivada de un origen electivo generalmente; b) la función pública no representaba un derecho absoluto y expresaba más que en una simple relación jurídica, en una obligación y relación de carácter religioso; c) la condición jurídica de la persona individual se orientaba también en la peculiar concepción filosófica nahuatl y en el orden jurídico consuetudinario, "por nacimiento, todo hombre era considerado un ser libre, pero atendiendo a su condición de mortal, de ente transitorio, debía desenvolverse conforme a su posición social de origen y en función de la colectividad; d) los derechos y las obligaciones del individuo se relacionaban con su posición social, pero conforme a la concepción social azteca: a mayores beneficios correspondía mayor responsabilidad.

El orden jurídico azteca se concentró originalmente en el núcleo de población que fue la institución fundamental, política y económicamente, esto es en el calpulli. Este, como ha quedado establecido en diversas tesis profesionales, debe ser considerado dentro de la categoría de persona jurídica colectiva con los elementos característicos de este ente jurídico, como son: patrimonio, organización y autoridades, miembros, finalidades propias y constitución por el Estado. (5)

La estructura del calpulli comprendió las parcelas o predios poseídos y trabajados individualmente por los miembros del núcleo y otros predios laborados colectivamente o cultivados por medio de peones; entre estos últimos se encontraban los siguientes:

a) Tlatocalalli: tierras destinadas a la satisfacción de los gastos públicos a través del pago de impuestos, cuyos productos se controlaban y recibían mediante recaudadores oficiales.

b) Teotlalpan: tierras destinadas a los gastos del culto y al sostenimiento de los sacerdotes.

c) Milchimalli: tierras dedicadas a los gastos de guerra.

d) Tierras vinculadas al mantenimiento de determinadas funciones públicas.

Con el tiempo, al diversificarse la sociedad azteca, en las etapas que hemos visto en las anotaciones de Katz, aparecieron nuevas formas de tenencia, muy cercanas a la propiedad privada, que fueron favoreciendo primero a los guerreros triunfantes y poco a poco a una nobleza emergente y a la burocracia que acompañaba el surgimiento del Estado azteca. Por encima de ello, como es fácil comprenderlo, pero también consolidándose, el poderío del jefe principal o señor, que se tradujo en una especie privilegiada de propiedad agraria y en una ingerencia superior en todas las cuestiones de carácter agrario.

2. - El sistema fundamental de la propiedad y la explotación agraria en la --
Nueva España.

También con el amplio criterio empleado en el inciso precedente, - al acudir al estudio de los antecedentes de nuestra legislación rural en la -- estructura jurídico-política fundamental del Estado Azteca, vamos, en or-- den a nuestro trabajo, a referirnos a la relación entre sistema constitucio-- nal y tenencia y explotación de los recursos agrarios durante la dominación española.

Por la época de la llegada de Colón a las primeras tierras de lo que posteriormente sería llamado el "Nuevo Mundo", España no era una nación-- ni se encontraba organizada en una unidad estatal; al tiempo de producirse los descubrimientos solombinos existía en España, desde el punto de vista-- político, una unidad dinástica, pero no una unidad nacional, dice Ots Capdequi. Esta circunstancia y el hecho de que Isabel de Castilla fuera la que -- patrocinase los proyectos descubridores, explican histórica mente que los-- territorios de las Indias Occidentales quedaran incorporados políticamente-- a la Corona de Castilla, resultando de ello la aplicación e influencia funda-- mental del antiguo Derecho Castellano. Ahora bien, antes de considerar es-- te importante aspecto de nuestro tema debemos atender al origen político y jurídico del régimen de propiedad territorial en América. (6)

"Entre los temas fundamentales --escribe el maestro Vázquez -- Alfaro-- para el estudio del Derecho Agrario en México, se encuentra el -- relativo a la dilucidación histórica, jurídica y filosófica de los fundamentos del dominio territorial sobre la Nueva España. Mucho se ha escrito al ---

respecto, sin duda, pero aún parecen subsistir algunas decisivas interrogantes en este sugestivo campo de investigación". (7)

De principal importancia en la cuestión indicada, resulta obligado el análisis de las Bulas de Alejandro VI, a las que Luis Weckmann dice que es posible referirse como a "el primer documento constitucional del Derecho Público Americano", en atención a que dichos instrumentos constituyeron las bases conforme a las cuales España y Portugal elaboraron pretensiones exclusivas de soberanía sobre América, en las regiones en que respectivamente se les reconoció influencia en uno de los célebres documentos. (8)

Fundando su opinión en la tesis de la supremacía del Papado sobre las islas, doctrina omni-insular, Luis Weckmann, combate la apreciación política o dogmática de la cuestión que nos interesa y subraya la necesidad científica de tratar el caso conforme a las ideas políticas y la doctrina jurídica de la época en que se produjeron los comentados pontificios. - Con dicho sistema, el autor de referencia llega a la siguiente: "Conclusión. - Las Bulas Alejandrinas de 1493 son documentos pontificios por medio de los cuales la Santa Sede hace una donación de tierras en favor de la corona española. Las tierras que el papa intentaba ser objeto de esta donación son las islas que, meses atrás, habían sido descubiertas por Colón y situadas, como se creía a la sazón, frente a la costa de la India. El objeto principal de este donativo papal, el cual encuentra una base jurídica en la doctrina omni-insular, conforme a la cual todas las islas perte--

necían al ius proprium de San Pedro y de sus sucesores, los pontífices romanos, es pues limitado a las mencionadas islas. Supletoriamente, el papa otorga a los monarcas españoles la posesión de otras islas y tierras -- por descubrir, en el mar Océano, con la condición de que éstas no se encuentren ya ocupadas por principe cristiano". (9)

Esto último fue uno de los resquicios de los juristas consejeros-- de la corona hispana, emplearon para llegar hasta la consideración de las Bulas Alejandrinas como el título originario del dominio político y territorial sobre América, aunque, como ha señalado Weckmann, el papa no concibió originalmente el alcance que interesadamente se iba a dar a su intervención en la lucha entre Portugal y los reinos hispanos. De cualquier modo, los repetidos documentos figuran entre los primeros instrumentos que trascienden a la organización jurídica constitucional de los primeros tiempos de la Nueva España, a pesar de la valiente y razonada oposición que - señalados maestros como Francisco de Vitoria formularon en la época, - contra la potestad terrenal del papa y su intervención en asuntos políticos, donando bienes que eran ajenos, pues correspondían a hombres organiza-- dos políticamente. (10)

Los hechos, por encima de las disputas ideológicas o las contro-- versias jurídicas, determinaron que fundamentalmente a través de la con-- quista, pacífica o cruenta, España se apoderara de una buena parte del -- Nuevo Mundo. Conforme al espíritu formalista de la época, este hecho --

trató de justificarse en los documentos alejandrinos y en la antigua legislación castellana de las Siete Partidas; antiguas figuras romanas como la-usucapión y el llamado derecho de los primeros ocupantes, se emplearon con el mismo propósito. (11)

Mendieta y Núñez anota que "en la época y dado el espíritu religioso del pueblo español, la bula de Alejandro VI fué el verdadero y único título que justificó la ocupación de las tierras de Indias por las fuerzas reales de España"; ésto, a pesar de que, como hemos señalado, el propio documento no tuvo tal alcance original. El mismo autor, con referencia a la naturaleza de las relaciones jurídicas derivadas de los documentos alejandrinos observa que no obstante que los primeros descubrimientos se realizaron con fondos privados de los Reyes Católicos y que la conquista y dominación de los pueblos indígenas fué, también al principio, financiada y realizada por particulares autorizados al efecto por la autoridad real, "ese descubrimiento, conquista y dominación, no pueden ser considerados como hechos de orden privado; entran, forzosamente, por su naturaleza misma, dentro del derecho público". Y agrega que "Las Indias constituyeron, en realidad, un reino gobernado por virreyes, es decir, por personas que hacían las veces de los reyes de España o por otras autoridades que representaban a los mismos, no por simples administradores de bienes particulares y en este concepto, cuando los reyes otorgaban o vendían una extensión de las nuevas tierras a algún particular, se reservaban siem

pre la soberanía y la jurisdicción sobre las mismas como derecho intransmisible por una simple enajenación o donación; obraban, por tanto, mas -- que como propietarios, como gobernantes". En fundamento de esta tesis -- puede acudirse al texto mismo de la principal de las Bulas Alejandrinas y, entre otras, a la ley expedida por Felipe II, el año de 1566, declarando la exclusividad de la potestad real en cuanto a la jurisdicción civil y criminal y la absoluta imprescriptibilidad de la propia facultad. (12)

Resumiendo lo hasta aquí expuesto podemos indicar que la estructura constitucional que iba a imprimirse en la Nueva España, situada en un principal lugar a la autoridad real, dotada de atribuciones administrativas, jurisdiccionales y aún legislativas. De ella emanó una vasta corriente de normas jurídicas que recibió la denominación de Derecho Indiano, el cual fué complementado por disposiciones dictadas por algunos cuerpos como el Consejo de Indias que actuaban en representación real. Este derecho desplazó bien pronto el antiguo Derecho Castellano que fué quedando en una posición de fuente supletoria, aunque su función en materia civil siempre fué muy importante.

Las exigencias ineludibles del nuevo ambiente geográfico, económico y social, dice Ots Capdequi, hicieron practicamente inaplicable, en muchos aspectos, el viejo derecho castellano para regir la vida de los -- nuevos territorios coloniales. Hubo necesidad de dictar desde la Metró-

poli, y aún por las propias autoridades coloniales, con aprobación de los monarcas, normas jurídicas especiales que regulasen los problemas surgidos a impulsos de una realidad siempre apremiante y cada vez más alejada de los viejos módulos peninsulares. El conjunto de estas normas integró el Derecho Indiano, cuyos rasgos característicos, conforme al pre citado especialista son los siguientes:

a). - Acentuado casuismo y, en consecuencia, una gran profusión. Se legisló, salvo en contadas ocasiones, sobre casos concretos y se trató de generalizar, para casos futuros, la solución sobre cada caso adoptada.

b). - Propósito asimilador y uniformista. Los monarcas de la casa de Austria y singularmente los de la casa de Borbón procuraron estructurar la vida política y jurídica de los nuevos territorios conforme a las antiguas concepciones peninsulares, con tendencia uniformadora. Sin embargo, en muchas ocasiones la realidad se impuso y la misma institución, la Audiencia, por ejemplo, adquirió modalidades diferentes en las diversas regiones, según las circunstancias geográficas, económicas y políticas en que tuvo que desenvolverse.

c). - Extraordinaria minuciosidad reglamentista, motivada por el propósito de la autoridad real de mantener su influencia en la vida colonial y por la desconfianza en los funcionarios indianos.

d). - Sentido religioso y espiritual acentuados; explicable porque-

la mayor parte de la legislación indiana fué inspirada y redactada mas que por juristas, por teólogos y moralistas. Esta es la causa de que se observe, precisa Ots Capdequi, a lo largo de toda la vida jurídica colonial, un positivo divorcio entre el derecho y el hecho. "Una fué la doctrina declarada en la ley y otra la realidad de la vida social". De ello, la frecuente práctica política y administrativa que se resume en la fórmula "se acata pero no se cumple". (13)

Ya que hemos sumariamente señalado las precedentes consideraciones generales respecto de la organización jurídica y política colonial, exponaremos, también brevemente, algunos hechos históricos y jurídicos que explican el origen y desarrollo de las estructuras constitucional y agraria de la Nueva España.

En las condiciones que recogen los textos de Historia, el año de 1519 se inició la expedición de Cortés, su paso por Cozumel y Tabasco, y su arribo a Veracruz, el 21 de abril del mismo año, en el cual también tuvo lugar la institución del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, siguiendo a este fundamental hecho político, el nombramiento de que Capitán General hizo el mismo Ayuntamiento en favor del inquieto y singular conquistador.

A la caída de Tenochtitlan, en 1521, siguieron dos oportunos e importantes actos de Carlos V: el reconocimiento y aprobación de las actuaciones de los Ayuntamientos organizados por Cortés y el Nombramiento

real de éste, de Capitán General. Enseguida, en 1523, el citado monarca con fecha 26 de junio de dicho año, expidió a su Capitán victorioso, las primeras "Instrucciones en materia de población, pacificación y conversión de indios", aplicables expresamente en lo que iba a ser la Nueva España. Este ordenamiento de específica motivación y aplicación, rigió la vida jurídica primitiva novohispana, conjuntamente con las demás disposiciones que el -- descubrimiento y poblamiento de las tierras insulares habían originado; entre éstas se destacaron la Ley para la distribución y arreglo de la propiedad, del 18 de junio de 1513, y las Leyes de Burgos, 1512-1513, dedicadas a la -- condición jurídica de los indios y a su pretendida evangelización.

La estructura política fundamental de la Nueva España, en términos generales y con referencia a nuestro tema, tuvo la evolución siguiente:

a). - Período inicial a cargo de Cortés, organización de los primeros Ayuntamientos: Instrucciones de Carlos V y confirmación de actuaciones -- citadas.

b). - A partir de 1524 en que se funda el Real y Supremo Consejo -- de Indias, se inicia la intervención de este organismo en la vida novohispana.

c). - Institución de la primera Real Audiencia de México, en 1527, -- supresión de la misma y restablecimiento de la Audiencia en 1531; a partir de esta época el propio órgano funcionó en toda la época colonial.

d). - Establecimiento del Virreinato de la Nueva España y nombramientos de Don Antonio de Mendoza, con los cargos de virrey y presidente de la Real Audiencia, con facultades, además, para nombrar Capitán General.

e). - Establecimiento de Reales Audiencias en los principales centros de población.

Este sistema operó, además del obligado vínculo con el Derecho Público de la metrópoli, conforme a ordenamientos como las "Nuevas Leyes para la gobernación de las Indias", de 1542 y 1543; Compilación del Virrey Luis de Velasco; Ordenanzas y Compilación del Virrey Antonio de Mendoza y la "Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias", promulgada por Carlos II en 1680. Esta última, si bien no comprendió la totalidad del Derecho vigente en Indias, se refiere principalmente a Derecho Público; se elaboró con un procedimiento similar a las recopilaciones tradicionales del Derecho Castellano; contiene 9 libros con más de 6,000 leyes, con las materias siguientes: De la fe católica; De las leyes, provisiones, cédulas y ordenanzas reales; Del dominio y jurisdicción de las Indias; De la organización administrativa y judicial y del Derecho Procesal; De los indios; Derecho Penal; Derecho Fiscal colonial; De la Real Audiencia y Casa de Contratación de Sevillañ restricciones para viajar a Indias; condición jurídica de los extranjeros y leyes mercantiles especiales.

El Derecho Público vigente en Nueva España cerró su ciclo con -- la Nueva Recopilación de Leyes de Indias, de 1805, y con la Constitución -- Española dictada en Cadiz, en 1812; en cuanto a la cuestión agraria, entre las más importantes disposiciones que con referencia novohispana se dictaron, pueden recogerse en nuestro estudio las que se mencionan enseguida:

a). - Ordenanzas de Cortés, 1524-1525, con fundamento en las Instrucciones dadas por Carlos V, el 26 de junio de 1523, comprendiendo - asuntos de población y pacificación.

b). - Ordenanzas del Virrey Antonio de Mendoza, dictadas en 1536, sobre. medidas agrarias.

c). - Ordenanzas, también de Mendoza, estableciendo la Corpora--ción de la Mesta en Nueva España, en 1542.

d). - Ordenanza del Virrey Gastón de Peralta, Marqués de Falces, del año de 1567.

e). - Ordenanzas Reales de descubrimiento y nueva población, dictadas en 1573; muy importantes en materia de tierras. Primer ordenamien--to general que con aplicación general en Indias, tuvo en la cuestión agraria novohispana una decidida influencia.

f). - Ordenanzas del Virrey Martín Enriquez, dadas en 1574 y en - 1580, sobre asuntos agrarios.

g). - Ordenanzas del Virrey Alvaro Manrique, sobre dimensiones- y medición de tierras, dadas en 1589.

h). - Real Cédula de 24 de noviembre de 1735, sobre la obligatoria

confirmación real sobre mercedes de tierras otorgadas por distintas autoridades.

i). - Real Instrucción de 15 de octubre de 1754, en materia de composiciones de tierras, designando autoridades competentes y estableciendo el procedimiento relativo.

j). - Real Instrucción derogando la Cédula de 24 de noviembre de 1735, estableciendo un procedimiento simplificado para la tramitación de las mercedes de tierras.

k). - Instrucción del Virrey Martín de Mayorga, sobre "Ventas y Enajenaciones de Tierras de Indios", dictada el 23 de febrero de 1781.

l). - Ordenanzas de Intendentes, dadas el 4 de diciembre de 1786, en materia de composición, venta y adjudicación de tierras realengas.

Ade más de las citadas, pueden agregarse dos instrumentos jurídicos que se sitúan uno casi en el inicio de la Insurgencia y el otro, en plena lucha por la independencia: Decreto del 26 de mayo de 1810, eximiendo del pago del tributo a los indios y ordenando repartos de tierras y Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias de España, dado el 9 de noviembre de 1812 en relación con la Carta Fundamental del mismo año, disponiendo el reparto de tierras a los indios y la subdivisión, en propiedad, de los antiguos terrenos comunales. (14)

Las disposiciones y ordenamientos agrarios que hemos mencionado tuvieron las notas características que en lo general han quedado se-

ñaladas respecto de las Leyes de Indias o más bien dicho, del Derecho Indiano; en materia agraria podemos agregar, con el Dr. Vázquez Alfaro, - que en la propia legislación se distingue el espíritu poblador, inspirado a los españoles por los juristas agrarios romanos cuya doctrina de colonización rebasó los siglos; además, conforme a las necesidades de afirmación y mantenimiento del poder político colonial en los nuevos territorios, fué significativo el establecimiento de pueblos de españoles en las regiones de frontera, a la par que iban respetándose algunas de las antiguas formas de vida agraria indígena, confirmando las tierras comunalmente poseídas y dotando nuevas superficies a los indios. Todo ésto, bien importante, daría fundamento para referimos a tal acervo jurídico como -- Derecho Agrario Indiano, pero, confirmando esta apreciación, creemos; también conforme a la enseñanza del referido especialista, que una de -- las particularidades fundamentales del propio cuerpo jurídico histórico, - fué la determinación del derecho de propiedad agraria, especialmente en los siglos XVI y XVII, conforme a finalidades y limitaciones de carácter social, expresadas en el obligatorio poblamiento y debido aprovechamiento en un período de tiempo señalado por la ley.

A efecto de apreciar las características que la legislación agraria que nos ocupa present ó, analizaremos enseguida algunas de las principales instituciones que confirmaron la estructura agraria novohispana.

En la fase inicial de los descubrimientos, la principal figura -- jurídica, con un profundo matíz medieval, fué la Capitulación, especie

de convenio entre la autoridad real y un particular o militar destacado, autorizando exploraciones y actos de poblamiento y de establecimiento político. Entre las facultades de los jefes de las expediciones descubridoras, se encontraban las de distribuir tierras y solares; así, el Repartimiento, primero, y enseguida las Reales Cédulas de gracia o Merced fueron los títulos originarios por medio de los cuales se adquirió la propiedad de la tierra en el Nuevo Mundo. Entre los actos iniciales más destacados en este ramo, se encuentra la "Carta de merced de veintitrés mil vasallos en la Nueva España, hecha por el Emperador a Hernán Cortés", en 6 de julio de 1529, en la que se lee: "...hacemos merced, gracia y donación pura y perfecta y no rebocable, que es dicha entre vivos, para agora e para siempre jamás de las villas e pueblos de... fasta en número de veinte y tres mil vasallos, con sus tierras y aldeas y términos...". (15)

Ahora bien, a pesar del lenguaje que aparece en el documento comentado en los párrafos precedentes, creemos que debe hacerse notar que en el mismo no se trata de una Merced, exclusivamente, pues el acto jurídico de referencia fué más lejos que la simple donación de bienes agrarios, sino que del propio texto se desprende la adjudicación plena de vasallos, a la manera medieval.

Los repartimientos persistieron en los lugares de nuevo descubrimiento o nueva población; las Reales Cédulas de gracia o Merced, como compensación al monarca, de carácter ordinario y extraordinario--

fueron en los primeros años novohispanos, los títulos originarios más numerosos para la adquisición del dominio privado sobre tierras. A partir de 1591, por disposición real se introdujo una nueva figura, conocida ya en la Metrópoli, la adjudicación de tierras baldías o realengos, en pública subasta al mejor postor. Como una medida para facilitar el acceso a la posesión del suelo cultivable, en la Recopilación de las Leyes de las Indias de 1680, se permitió que en los remates de baldíos o realengos, se hicieran las adjudicaciones de tierras en el sistema de censo al quitar.

Otra no menos importante figura jurídica fué la Composición; ésta, tanto en el antiguo Derecho hispánico como en el de Indias, fué una institución mediante la cual, en determinadas circunstancias, una situación de hecho, producida al margen o en contra de la ley, podía convertirse en una situación acorde al Derecho, por medio del pago de una cierta cantidad al Fisco. La Composición se aplicó individual o colectivamente. Dicha institución no constituyó un nuevo título originario del dominio privado sobre las tierras; pero sí fué un acto jurídico por virtud del cual la posesión, mera situación de hecho, podía convertirse jurídicamente en dominio, independientemente de su origen, pues a través de la Composición se obtenía el título de propiedad.

La potestad real en cuestiones agrarias fué constantemente actualizada en el Nuevo Mundo: todos los títulos para la adquisición originaria o para la regularización del dominio privado sobre tierras, como los Repartimiento, las Reales Cédulas ordinarias o extraordinarias de gra-

cia o merced, los remates y la Composición, estuvieron sujetos a Real -- Confirmación, ésta fué originalmente de la competencia exclusiva del monarca, más tarde del Real y Supremo Consejo de las Indias, pero llegó a -- extenderse hasta las atribuciones de Jueces privativos de tierras. (16)

Al mismo tiempo que a través de las Reales Mercedes, se concedía a particulares la propiedad, la colonización tuvo que incrementarse mediante instituciones agrarias colectivas. En las Ordenanzas de Población -- de 1573 se dispuso la organización de nuevos poblados con elementos es-- pañoles, permitiéndose al efecto la celebración de Capitulaciones o con-- venios entre las autoridades coloniales y particulares que se comprome-- rían a poblar y extender el dominio hispano. La tradición municipal y -- comunal a graria hispana, aunadas a la valiosa experiencia de lo que significó el arraigo a la tierra en la época de la Reconquista de la Península Ibérica, determinaron que las formas colectivas de tenencia de la tierra ocuparan un renglón fundamental en la política agraria colonial. Así, se -- puso especial empeño en que las nuevas ciudades, villas y lugares de In-- dias, además de un adecuado lugar para su establecimiento, económica, -- geográfica y políticamente hablando; tanto en las Capitulaciones como en las célebres Ordenanzas de Felipe II, se dictaron numerosos preceptos -- al efecto. Las Ordenanzas de 1573, estipularon que debía señalarse eji-- do, en la acepción colonial de esta figura, "en tan competente cantidad, -- que aunque la población vaya en mucho crecimiento siempre quede bas--

tante espacio a donde la gente pueda salir a recrear y salir los ganados sin que hagan daño"; al lado de tales superficies de aprovechamiento colectivo, se ordenaba señalar las dehesas "para los bueyes de labor y para los caballos y para los ganados de carnicería, y para el número ordinario que los pobladores por ordenanza han de tener, y en alguna cantidad más para que se señalen para propios del Consejo". Esta estructuración se mantuvo y extendió en la Recopilación de 1580, en la que se significaron, además del señalamiento de solares individuales a los pobladores del nuevo núcleo, el aprovechamiento comunal de pastos, montes y aguas.

Justificadamente el especialista Ots Capdequi, singular conocedor del Derecho Indiano, dice que "el problema del indio y la tierra, presenta a lo largo del período colonial una dramática divergencia entre la legislación bien orientada, y la realidad de la vida social y económica". Después de citar algunas de las disposiciones donde se ordena determinado respeto a las antiguas posesiones agrarias de los indígenas, el autor citado concluye que esta doctrina jurídica, sancionada por la legislación, ... "tropezó, en la práctica, con no pocas dificultades: en ocasiones, por abusos cometidos por los propios caciques, pero en la generalidad de los casos por la codicia de los conquistadores --manifestada de manera abierta o solapada-- y por las interferencias que en la vida agraria de los pueblos o reducciones de indios tuvieron instituciones como la mita y las encomiendas". (17)

Formalmente, por lo menos, los indígenas recibieron el reco--

nocimiento de su aptitud jurídica para ser propietarios de tierras, en lo individual pero su condición jurídica en este campo, como en otros, fué equiparada, con un propósito tutelar, a la de los menores o parcialmente incapacitados; sin embargo, fué más frecuente la concentración de naturales, con propósitos políticos de seguridad y objetivos económicos de facilitar el trabajo esclavizado, en los llamados pueblos de indios, conocidos también como Reducciones. Carlos V ordenó la reunión del Consejo de Indias y de los prelados residentes en Nueva España, quienes en el año de 1547, "... resolvieron que los indios fuesen reducidos a pueblos, y no viviesen divididos y separados por las sierras y montes, privándose de todo beneficios espiritual y temporal, sin socorro de nuestros ministros y del que obligan las necesidades humanas que deben dar unos hombres a otros...". (18)

La disposición citada en último término se aplicó en la organización de numerosos núcleos de población, con la que se dió origen a diversos conflictos y nuevas situaciones que demandaron una extensa corriente legislativa. Lo fundamental en materia de pueblos indígenas agrarios, es, según el Dr. Vázquez Alfaro, que en la legislación indiana se estructuró a tales entidades como verdaderas personas jurídicas colectivas, titulares de bienes agrarios, manteniendo en mucho los antiguos usos y costumbres que en este ramo consagró el Derecho Azteca.

La situación política y jurídica de la Iglesia, en relación a nues-

tro estudio, en la época novohispana, requeriría un extenso Capítulo especial, pero, sin perjuicio de tratar de manejar todos los numerosos datos relativos, intentaremos resumir la cuestión.

Señalemos, en principio, que por las Bulas de Alejandro VI y de Julio II, los monarcas hispanos ejercieron el Regio Patronato sobre todas las iglesias de las Indias. Los juristas de la época consideraron a la institución de referencia como uno de los derechos propios de la Corona y los Monarcas fueron muy activos en su ejercicio y defensa. Por virtud del Regio Patronato Indiano, correspondió a la Corona la presentación de las dignidades eclesiásticas, de toda jerarquía, en las Indias, y la percepción de los diezmos, con la obligación, por parte de los monarcas, de atender cumplidamente a los gastos de la erección de iglesias y a los de su sostenimiento. Ninguna iglesia podía erigirse en el Nuevo Mundo sin autorización real; tampoco podían establecerse ni fundarse monasterios ni órdenes religiosas sin la previa licencia. El Consejo de Indias, estaba autorizado para examinar y conceder el pase o autorización ejecutiva a las Bulas y Breves pontificios con aplicación en las nuevas tierras, con facultades, asimismo, para retener los propios documentos y devolverlos al autor para su reconsideración, en caso que se estimaran lesionados los derechos del Regio Patronato. (19)

Además de la importante y decisiva intervención del Estado colonial en materia eclesiástica, conforme al repetido Patronato, cabe ---

atender a las específicas limitaciones jurídicas que sobre la Iglesia pesaban en cuanto a la propiedad rústica, cuyo excesivo control, creciente apropiación y consecuente amortización fueron siempre un grave problema. En efecto ya en el antiguo Derecho hispano encontramos que en 1130, en las Cortes de Nájera, Alfonso VII dispuso la prohibición de enajenar bienes realengos a monasterios e iglesias; esta disposición fue reiterada en la península y se produjo expresamente para Nueva España, en Real Cédula dirigida al Virrey, el 27 de octubre de 1535, autorizándole para "repartir entre conquistadores y pobladores antiguos ciertas tierras", pero estableciendo y previniendo que los bienes distribuidos de esa manera, no deberían ser vendidos a iglesias, monasterios ni a otra persona eclesiástica, con pena, en su caso, de pérdida de los mismos bienes. En igual sentido se produjo la Recopilación de 1680.

A pesar de todo ello, el acendrado espíritu religioso y especialmente el fanático arrepentimiento y el temor propios de la cercanía de la muerte, agregamos nosotros, contribuyeron a que la Iglesia, en sus diferentes ramificaciones institucionales y sus funcionarios, en lo particular, llegaran a ocupar uno de los primeros lugares en el latifundismo de la Colonia.

Del saldo negativo, de la política agraria colonial nos ocuparemos en páginas siguientes, en el inciso referente a la Constitución de Apatzingan y a la consideración del problema agrario como una de las causas de la iniciación del movimiento insurgente y la persecución de la lucha por la independencia nacional.

3. - Aspectos agrarios de la Constitución de Cádiz de 1812.

El instrumento jurídico fundamental cuya importancia debe cerrar nuestro estudio referente a la dominación hispana en nuestro suelo, es indudablemente la Constitución que las Cortes de Cádiz sancionaron en 1812, a pesar de su efimera vigencia y su problemática / aplicación en Nueva España.

La Ley Fundamental mencionada fué la expresión, en España, de las ideas de la Ilustración francesa y del constitucionalismo británico, en el marco liberal que caracterizó al siglo XIX; aunado ésto, a la tradición libertaria hispana que luchaba contra el centralismo del - gobierno monárquico y contra el absolutismo real.

La corriente progresista plasmada en la Carta de Cádiz, con referencia a América, tiene interesantes precedentes inmediatos, como el Decreto sancionado por las mismas Cortes, en 24 de marzo de 1811, - estableciendo el derecho de los novohispanos para participar con su representación en el órgano constituyente y disponiendo ... "Que los naturales y habitantes de América puedan sembrar y cultivar cuanto la Naturaleza y el Arte les proporcione en aquellos climas; y del mismo modo, promover la industria, las manufacturas y las artes en toda su extensión...". Además, las repetidas Cortes decretaron la abolición del tributo personal que afectaba a los indios y la proscripción de la mita y otros servicios personales en beneficio de los esclavistas.

La Carta de 1812 establece el principio de la soberanía fundada -

en la Nación española y señala como objetivo del gobierno, la felicidad de aquella, pues, dice su artículo 13, "el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen". En este marco, el artículo 4 dispone que "La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen".

El sistema tripartita de poderes del Estado fué adoptado, aunque con cierta primacía del rey, en la Constitución gaditana; en materia de autoridades y atribuciones agrarias, conforme a la tradición hispánica, encontramos que el artículo 321, referente a las facultades de los ayuntamientos, comprende las de 'Cuidar de los montes y plantíos del común.. y las de "Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos...", en los incisos Séptimo y Noveno, respectivamente, del citado precepto. El artículo 335, relativo a las atribuciones de las Diputaciones Provinciales, en su inciso Quinto se refiere al fomento de la agricultura y su inciso Décimo dispone que "Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno". (20)

El 9 de noviembre de 1812, las Cortes Generales y Extraordinarias de España expidieron un decreto en el que se ordenó: "V. -Se re-

partirán tierras a los indios que sean casados mayores de veinte y cinco años fuera de la patria potestad, de las inmediatas a los pueblos que no sean de dominio particular o de comunidades; mas si las tierras de comunidades fuesen muy cuantiosas con respecto a la población del pueblo a que pertenecen, se repartirá cuando más hasta la mitad de dichas tierras, debiendo entender en todos estos repartimientos las Diputaciones Provinciales, las que designarán la porción de terreno que corresponda a cada individuo según las circunstancias particulares de éste y de cada pueblo".

El 15 de noviembre del propio año, un real orden enviada a la Nueva España recomendó la pronta observancia de este decreto, aclarando y ampliando lo dispuesto en él. Entre otras disposiciones interesantes que contiene, encontramos las que se refieren a la reorganización de las cajas de comunidad. En los pueblos de indios había unas cajas de ahorros destinadas a favorecer el desarrollo de la agricultura; estas cajas se proveían de fondos con el producto de tierras destinadas especialmente a tal objeto, o bien con donativos de los pequeños terratenientes. Decayeron a la par que la pequeña propiedad, y ya para fines del siglo XVIII habían desaparecido en la mayoría de los pueblos. Es también interesante lo dispuesto en la fracción IV de la real orden a que nos referimos: "IV. -- Que al tiempo de hacer estos repartimientos, hagan entender a los indios, que deben labrar y cultivar las tierras por sí mismos, sin poder venderlas ni empeñarlas, bajo la calidad de que si lo ejecutasen, o dejan pasar dos años sin sembrarlas, se repartirán a otros indios industriosos y aplicados."

Esta real orden y el anterior decreto fueron publicados en la Nueva España hasta el 28 de abril de 1813.

A pesar de todas esas disposiciones, el pueblo no cesaba en sus intentos de independizarse de la metrópoli. El Gobierno de España, incansable en sus propósitos de remediar la situación de las colonias a fin de obtener su obediencia, supuso que la reducción de los terrenos baldíos y de algunas tierras comunales a propiedad particular, sería buena medida para solucionar las cuestiones agrarias, motivos muy principales de los disturbios en las provincias de ultramar; y, al efecto, las Cortes en ausencia de Fernando VII, quien se hallaba cautivo, expidieron una real orden, que en sus puntos concernientes es como sigue: "Las Cortes Generales y Extraordinarias, considerando que la reducción de los terrenos comunes a dominio particular es una de las providencias que más imperiosamente reclaman el bien de los pueblos y el fomento de la agricultura e industria; y queriendo al mismo tiempo proporcionar con esta clase de tierras un auxilio a las necesidades públicas, un premio a los beneméritos defensores de la patria y un socorro a los ciudadanos no propietarios, decretan: Artículo I. - Todos los terrenos baldíos o realengos y de propios y arbitrios; con arbolado y sin él, así en la Península e Islas adyacentes como en las Provincias de Ultramar excepto los ejidos necesarios a los pueblos se reducirán a propiedad particular, cuidándose de que en los Propios y Arbitrios se suplan sus rendimientos anuales por los me-

dios más oportunos que, a propuesta de las respectivas Diputaciones Provinciales, aprobarán las Cortes. Artículo 2. - De cualquier modo que se -- distribuyan esos terrenos, será en plena propiedad y en clase de acotados, para que sus dueños puedan cercarlos sin perjuicio de las cañadas, travesías, abrevaderos y servidumbres, disfrutarlos libre y exclusivamente y -- destinarlos al uso y cultivo que más les acomode; pero no podrán jamás -- vincularlos ni pasarlos en ningún tiempo ni por título alguno a manos muertas".

En estas reducciones debería preferirse principalmente a los comuneros y vecinos de los pueblos cercanos a dichas tierras y se mandaba, igualmente, que se repartiesen suertes de tierra entre los oficiales y soldados que contribuyeran a la pacificación de las colonias en aquellos entornos insurrectos. (21)

4. - El pensamiento agrarista de Hidalgo y de Morelos y la ordenación de la propiedad agraria en la Constitución de Apatzingán, de 1814.

Las condiciones a que había llegado la Nueva España, escribe Molina Enriquez, después de trescientos años de dominación española, eran -- de crisis aguda. En efecto, al iniciarse el siglo XIX novohispano un conjunto de factores, en lo interno y en lo externo, en los más diversos campos: económico, ideológico, racial, religioso, administrativo y, por supuesto, agrario, determinaban una conflictiva y candente situación. Con -- referencia a nuestro punto de interés, en su "Ensayo Político sobre el -- Reino de Nueva España", Humboldt asienta que, en la época, "...la --

agricultura mexicana está llena de trabas por las mismas causas políticas que entorpecen los progresos de la industria en la península. . Todos los vicios del gobierno feudal han pasado de uno a otro hemisferio. . "El suelo de Nueva España bien así como el de la Vieja, en gran parte se halla en poder de algunas familias poderosas que han absorbido lentamente las propiedades particulares. ."

Abad y Queipo, en su célebre "Representación", se ocupó con -- bastante detalle de la problemática agraria de los finales años de la Colonia, advirtiendo este fundamental factor como una de las motivaciones de lo que más tarde fuera el movimiento insurgente. El Obispo de Michoacán, señaló en el precitado documento la concentración de la propiedad agraria, producida por el despojo y la codicia. "Los pueblos quedaron sin propiedad, y el interés mal entendido de los hacenderos no les permitió ni les -- permite todavía algún equivalente por medio de arrendamiento siquiera de cinco o siete años. . . ."La indivisibilidad de las haciendas, dificultad de su manejo y falta de propiedad en el pueblo, produjeron y aún producen -- efectos muy funestos a la agricultura misma, a la población y al Estado -- en general". Para remediar tal estado de cosas, Abad y Queipo propuso, -- sin ser escuchado oportunamente, que se expidiera una Ley Agraria tendiente a la distribución de las tierras realengas entre las poblaciones rurales necesitadas, a la desaparición de las trabas que impedían la circulación de la propiedad rústica y a reparar las irregularidades que a pesar de la legislación indiana, se cometieron despojando a las comunida--

des indígenas, entre otras inteligentes medidas que, hemos dicho, no fueron aplicadas con la rapidez que requería la cuestión. (22)

Con las precedentes líneas que a semejanza de lo que expresaron políticos y estudiosos de ese tiempo, se comprende como las grandes figuras de la insurgencia se vieron inmersas en el problema agrario, no obstante que la nota fundamental se radicó en la transformación política, primero en defensa ante Francia y más tarde, con separación definitiva de la metrópoli; es obvio que las grandes masas, que los más numerosos contingentes populares que gravitaban y hervían entre los cambios políticos eran, como lo siguieron siendo hasta 1910, en su mayoría de hombres del campo: rancheros, indígenas despojados, peones agrícolas esclavizados, etc. Hidalgo y Morelos, nutridos en su vida universitaria por lo mejor del jusnaturalismo hispano y por las ideas de la Ilustración, e inspirados profundamente por su contacto con el pueblo en sus respectivos curatos rurales, agregaron, en su mismo inicio, el contenido social que hizo de la primera fase de la Guerra de Independencia un esfuerzo que quedaría perennemente como ejemplo. Con la insurgencia mexicana, dice González Ramírez, se inició la lenta y difícil transformación de la estructura rural, atendiendo al cambio violento de la imposición de las formas de tenencia de la tierra sobre las antiguas instituciones agrarias prehispánicas. (23)

Hidalgo, cuyo pensamiento político es, en palabras de José Miranda, "...una mezcla de tradicionalismo y modernismo", estaba in----

fluenciado por el humanismo del siglo XVIII y en sus múltiples expresiones políticas concibió, de acuerdo con la corriente citada, como fines del Estado: la quietud pública; la seguridad de las personas, familias y haciendas, y la prosperidad del país; debiéndose "gobernar de manera patriarcal, fraternal y con dulzura". (24)

Además de las disposiciones que conocemos y que se analizan líneas después, en cuanto a la materia de nuestro estudio es necesario considerar que conforme a las investigaciones de Luis Villoro, fué mas lejos pues "...los rumores que corrieron aún más radicales; ya que atribuyen al Padre Hidalgo la intención de repartir todas las tierras entre los indios y de adueñarse de los productos de las fincas para distribuirlos, con igualdad entre el pueblo". (25)

Por nuestra parte, creemos que la estimación que recoge el autor antes mencionado se encuentra fundada en hechos de importancia como la expedición del decreto de Morelos, en su carácter de "Teniente del Exmo. Sr. Don Miguel Hidalgo, Capitán General de la América", en el cual, en nombre del Cura de Dolores, se dispone que "No hay Cajas de Comunidad, y los Indios percibirán las rentas de sus tierras como suyas propias en lo que son las tierras", desde el Cuartel General del Aguacatillo, el 17 de noviembre de 1810, esto es días antes de la célebre disposición de Hidalgo en Guadalajara.

El iniciador de nuestra insurgencia, en 5 de diciembre de 1810, dictó su disposición a los jueces y justicias del distrito de Guadalajara,

ordenando que se procediera a la recaudación inmediata de las rentas vendidas a cargo de los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades indígenas, con objeto de que su producto se entregara a los naturales; además, en el famoso Decreto, Hidalgo dispuso que se devolvieran a sus titulares, las tierras arrendadas, con prohibición de sucesivos arrendamientos, pues, dijo expresamente el Libertador, "... es mi voluntad que su goce sea unicamente de los naturales en sus respectivos pueblos". (26)

Morelos reprodujo al citado ordenamiento, en las instrucciones que en Tecpan dictó a los "comisionados para el reconocimiento de las existencias de rentas reales y administración de éstas", disponiendo que "... en cuanto a las tierras de los pueblos, harán saber dichos comisionados a los naturales y a los jueces y justicias que recaudan sus rentas, que deben entregarles las correspondientes que deben existir hasta la publicación de este decreto, y hechos los entregos, entregarán las justicias las tierras a los pueblos para su cultivo, sin que puedan arrendarse, pues su goce ha de ser los naturales en los respectivos pueblos". (27)

El hecho de que los dos primeros grandes insurgentes, señala González Ramírez, hayan puesto atención en los arrendamientos de tierras de indios, revela lo extendida que hallábase la práctica; que, por otra parte, hacía las veces de un subterfugio. En el siglo XVII se pudo apreciar que prohibidas como estaban las ventas de tierras de indios sin la aprobación -

de un juez del rey, se celebraban entonces arrendamientos a largo plazo, por lo que, en 1619, estos actos quedaron prohibidos. En 1781, el virrey Martín de Mayorga dispuso que todos los contratos sobre tierras indígenas quedarán sujetos a la aprobación de las autoridades correspondientes. --- Ahora bien, de las disposiciones de Hidalgo y de Morelos se desprende - que además del abuso de no cubrir las prestaciones debidas por los arrendamientos, los naturales no disfrutaban de las tierras de los pueblos. (28)

Es pues evidente que la nota social en la Independencia, se encuentra fundamentalmente en las ideas de Hidalgo y de Morelos, y, desde luego, en la colaboración de algunos pensadores que con ellos actuaron. - En el primero destacan: la abrogación de tributos que pesaban sobre los indios; la supresión de la esclavitud y de las distinciones de las castas sociales; y las primeras disposiciones agrarias que hemos referido. Pero es en el antiguo discípulo del Rector de San Nicolás de Hidalgo, en quien la dimensión social y el definitivo planteamiento jurídico y político del Estado mexicano, se hizo una realidad, plasmada en la Carta fundamental michoacana de 1814. De él, dice Mario de la Cueva: "Morelos es el gran visionario de la idea de justicia social: igualdad del hombre americano, sin distinción de razas o mestizaje; supresión de la miseria; reparto de la tierra y entrega de las respectivas parcelas a los campesinos; división de las grandes propiedades y aplicación de las pequeñas fracciones a los pobres. La historia de México ha recogido, justicieramente, el nombre del defensor de Cuautla como uno de los precursores, el más --

ilustre, de nuestras revoluciones agrarias. (29)

Una de las primeras expresiones que produjo el ilustre michoacano, ya manifestando definitivamente su personalidad, aunque siempre bajo la benéfica influencia de su antiguo maestro y caudillo, se encuentra en el documento fechado en Tlacosautlán, Jal., el 2 de noviembre de 1813, "Medidas políticas que deben tomar los Jefes de los Ejercitos Americanos para lograr su fin por medios llanos y seguros, evitando la efusión de sangre de una y otra parte", mas conocido con el rubro de "Proyecto para confiscación de intereses de auropeos y americanos adictos al gobierno", atendiendo a una de las disposiciones principales de su contenido. Agresivo y violento, el proyecto debe comprenderse en atención a los extremos a que la lucha entre insurgentes y realistas estaba llegando en ese tiempo. Sin embargo, por encima de las exaltación y las incidencias propias de la guerra, pensamos que en forma perdurable, con grandes efectos para nuestra legislación agraria, debe considerarse la Séptima de las medidas del propio documento, conforme a la cual, en materia de tierras, se dispuso -- "inutilizar" todas las haciendas grandes, con terrenos laborables mayores de dos leguas, "porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no que un sólo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado, con li--

bertad y beneficio suyo y del público". En la parte final de esta disposición, expresando que "esta es una de las medidas más importantes", se subraya la tendencia agrarista del movimiento insurgente. (30)

Luis Villoro estima que las ideas agrarias contenidas en el "proyecto" de Morelos, aun rudimentarias, plantearon, no obstante, un cambio de la estructura social y económica de la Colonia: un orden agrario de pequeña propiedad y de igualdad social reemplazaría a la gran explotación minera y rural, origen de las desigualdades sociales. Esto es que el pensamiento social fundamental del propio documento, se encaminó a una mejor distribución de la propiedad rústica, tendencia que, como expresa el maestro Vázquez Alfaro, sigue siendo una motivación central de la Reforma Agraria de la Revolución Mexicana. (31)

Probablemente por las concepciones formalistas que dominaron al constitucionalismo en sus inicios y que en materia social sólo fueron superadas hasta el Constituyente de Querétaro en 1917, las ideas agraristas del repetido "Proyecto" no formaron expresamente parte del planteamiento expuesto por Morelos a la Asamblea Constituyente que el organizó y realizó. No obstante, aunque con términos más suaves con el tono y la altura propios de quien procreaba una nueva nación, el estadista michoacano, en sus "Sentimientos a la Nación", mantuvo su postura social demandando a los legisladores originarios que se dictasen leyes que moderaran la opulencia y la indigencia; no olvidaba pues las exigencias populares.

Los "Sentimientos" presentados por Morelos al Constituyente de 1814, constituyen una muy aceptable expresión del constitucionalismo de su época, pues además de su clara y elevada concepción jurídica y del planteamiento definitivo del surgimiento constitucional del Estado Mexicano, comprenden, en el punto décimo segundo, un perdurable postulado de justicia social.

De la Carta Fundamental de Apatzingán, de la Cueva dice que es un documento escrito y rígido, conforme al criterio de Bryce, y se encuentra dividida en dos grandes partes: una primera titulada, Principios o elementos constitucionales y una segunda, Forma de Gobierno, y agrega que sus autores "...se anticiparon a la doctrina contemporánea, en la generalizada división del contenido de las Constituciones, en parte dogmática - parte orgánica: la primera comprende los principios que señalan la forma y finalidades del estado, la posición del hombre en la vida social, sus derechos y deberes y su esfera de libertad; la segunda se refiere a la naturaleza y número de los órganos estatales, a su estructura y a la forma y límites de su actividad". (32)

En el estudio detallado de los preceptos que integran la referida estructura de la Ley Fundamental que analizamos, no hemos encontrado disposición alguna que represente fielmente al pensamiento agrarista de los dos grandes insurgentes; parece que el Constituyente de Apatzingán no atendió al llamado de Morelos ni a la experiencia obtenida en los años que

para entonces alcanzaba la lucha popular. Con el profesor Vázquez Alfaro, pensamos que esta falta de contenido social agrario de la Carta de Apatzín gán fué determinante en las vicisitudes que el Poder Constituyente del -- bando insurgente sufrió hasta su derrota y disolución; tal vez el curso de la historia hubiese sido otro y la liberación de la patria se habría consu-- mado más rápida y realmente, si en el propio ordenamiento hubieran figu-- rado preceptos semejantes a los dictados por Hidalgo y por Morelos. Por el contrario, el artículo 14 de la repetida Norma Fundamental establece, - sin moderación o límite alguno, la "integral conservación" del derecho de propiedad, entre otros, y declara de plano que tal conservación "... es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas". Consecuente con lo anterior, el artículo 34 estipula que "To-- dos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y - disponer de ellas a su arbitrio con tal de no que contravengan a la ley"; el artículo 35, complementa lo anterior y dispone "Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación". De la lectura de estos preceptos se desprende la señalada influencia del constitucionalismo británico y del civilismo romanista y francés, en materia de propiedad; solamente en el último de los artículos transcritos referente a la expropiación, parece que los constituyentes se apartaron de las citadas -- trabas europeas, al no estipular expresamente el requisito de previa indemnización en el instituto expropiatorio, como se pensaba en la época que era una obligación política y moral, conforme a la concepción jurídica burgue-- sa. (33)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS CAPITULO II.

1. - Moreno, Manuel M.: "La Organización Política y Social de los Aztecas, Capítulo I. Pág. 3.
2. - Moreno, Manuel M.: Opus Cit. Capítulo I. Pág. 4 y 5.
3. - Moreno, Manuel M.: Opus Cit. Capítulo I. Pág. 6.
4. - Moreno, Manuel M.: Opus Cit. Capítulo I. Págs. 6 y 7.
5. - Vázquez Alfaro, Guillermo: Apuntes para la catedra de Teoría del Estado.
6. - Ors Capdequí, José M.: "El Régimen de la Tierra en la América Española" durante el período colonial. pág. 18.
7. - Vázquez Alfaro, Guillermo: Apuntes para la catedra de Derecho Agrario.
8. - Weckman, Luis: "Las Bulas Alejandrinas de 1493 y la Teoría Política del Papado Medieval." Estudio de la supremacía papal sobre islas --- 1091-1493. Pág. 11.
9. - Weckman, Luis: Opus Cit. Pág. 12.
10. - Weckman, Luis: Opus Cit. Pág. 13.
11. - Angel, Caso: "Derecho Agrario" Historia-Derecho Positivo-Antología. Págs. 32 y 33.
12. - Mendieta y Núñez, Lucio: "El Problema Agrario de México" Págs. 26 - a 29.
13. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Págs. 30 a 34.
14. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Pág. 35.
15. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Págs. 43 a 45.
16. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Págs. 45 a 47.
17. - Ors Capdequí, José M.: Opus Cit. Págs. 21 y 22.
18. - Ors Capdequí, José M.: Opus Cit. Págs. 23 a 25.

19. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Págs. 49 y 50.
20. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Págs. 50 a 52.
21. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Págs. 53 a 55.
22. - González Ramírez, Manuel: "La Revolución Social de México" III el Problema Agrario. Pág. 18.
23. - González Ramírez, Manuel: Opus Cit. Pág. 19.
24. - González Ramírez, Manuel: Opus Cit. Pág. 21.
25. - González Ramírez, Manuel: Opus Cit. Pág. 23.
26. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Pág. 161.
27. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Pág. 162.
28. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Pág. 163.
29. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Pág. 164.
30. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Pág. 164.
31. - Vázquez Alfaro, Guillermo: "La Reforma Agraria de la Revolución Mexicana". Pág. 45.
32. - De la Cueva, Mario: "Derecho Mexicano del Trabajo". Pág. 145.
33. - Vázquez Alfaro, Guillermo: "La Reforma Agraria de la Revolución Mexicana".

CAPITULO III.

EL DERECHO AGRARIO EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO

1. - La Constitución de 1824.
2. - Aspectos agrarios en las Leyes Fundamentales de --
1856 - 1857.
3. - El sistema agrario en la Constitución de 1917.

CAPITULO III

EL DERECHO AGRARIO EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO.

1. - La Constitución de 1824.

La Carta Fundamental de que se ocupa el presente inciso, constituye la culminación jurídica y política del proceso histórico que desgajó la Nueva España de la metrópoli; el Estado que así nació precisaba de una norma básica y de ella hemos de ocuparnos. Sin embargo, a fin de explicarnos los aspectos agrarios del propio ordenamiento, se requiere analizar, desde el punto de interés relativo a nuestro tema, algunos de los hechos y documentos históricos inmediatamente anteriores a la elaboración y expedición de la Carta de 1824; así, vayamos unos años atrás, hasta la época en que se planteó y realizó la separación política de España.

Como es sabido, bajo el llamado Plan de Iguala fue consumada la independencia política. Empero, escribe el maestro Vázquez Alfaro, "la perfidia y traición de Iturbide aplazaron la transformación social planteada inicialmente por la insurgencia....". Fruto de las maquinaciones de las clases altas de la Nueva España, españoles y criollos; latifundistas y grandes comerciantes; ejército y burocracia coloniales; el alto clero; políticos y negociantes...., se declaró la independencia de México, con el compromiso, por parte del régimen que enseguida ensayó el imperio criollo, de conservar todos los anteriores privilegios y de mantener todas las desigualdades sociales'...." Ni en el Plan de Iguala, con sus postulados formalistas y políticos: unión, religión e independencia, ni en los ---

Tratados de Cordoba, celebrados por Iturbide ya como jefe del movimiento se encuentra nada que se refiera a los problemas sociales y economicos que plantearon Hidalgo y Morelos; a las necesidades de la enorme masa campesina que inició, sostuvo e hizo triunfar la independencia". (1)

La tendencia positiva hacía la defensa y la restauración de las comunidades agrarias, fundadas en las instituciones precoloniales y arraigadas en la legislación novohispana, que, como hemos dicho tuvo muy importantes manifestaciones tanto realistas como de insurgentes en los años iniciales de la lucha por la independencia nacional; en la fase final de esta había decaído completamente, al influjo de las ideas económicas y políticas del individualismo y del liberalismo triunfantes en Europa y transmitidos a los sectores más activos de la intelectualidad hispana y de ella a los inquietos políticos y militares novohispanos que pugnaban por la creación de un nuevo Estado. En tales condiciones la institución antecesora de nuestro ejido contemporáneo iba a entrar en una etapa sumamente dura y difícil, según veremos a continuación.

Efectivamente, en las disposiciones de todas clases que pueden considerarse como originales del Estado Mexicano, no se tomó en cuenta la trascendental realidad constituida por los agrupamientos colectivos agrarios, con su correspondiente problemática; esta omisión señalable en los ordenamientos fundamentales de nuestra gestión política, se extendió hasta campos normativos secundarios, en los cuales se atendieron aspectos agrarios parciales, como la colonización a base de elementos militares y extranjeros y, más tarde, la organización de terrenos - - - - -

baldíos. De tal suerte, a semejanza de lo ocurrido en los renglones civil y penal en que siguieron manteniendo efectividad durante varios años los Códigos españoles relativos, podrá pensarse que la legislación agraria-indiana en materia de organismos comunales agrarios sostuvo también su efectividad jurídica, al no haberse emitido disposición alguna al respecto, tal como ocurrió en las materias civil y pena. Esto resulta relativamente aceptable, técnicamente hablando; pero unos cuantos meses después de consumada la independencia política, el 4 de enero de 1823, la Junta Nacional instituyente emitió un decreto en materia de colonización, cuyo artículo 11 constituye, a juicio del doctor Mendieta y Núñez, un "antecedente preciso del principio de la desamortización". El propio precepto dispone: "Debiendo ser el principal objeto de las leyes en todo Gobierno libre aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomará el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley para procurar que aquellas tierras que se hayan acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no puedan cultivarlas, sean repartidas entre otras, indemnizando al propietario su justo precio a juicio de peritos". (2)

No obstante que el mencionado autor advierte que el ordenamiento mencionado fue casi inmediatamente suspendido, probablemente por la influencia del clero terrateniente, es bien claro que las nuevas orientaciones de la política agraria independiente iban a situar en una precaria posición a las entidades agrarias colectivas. Además de esta tendencia-

contraria, contribuiría significativamente en la depreciación de las instituciones comunales, el desarrollo que en la primera etapa independiente, centro la política agraria en los tres puntos siguientes: a).- Recompensa en tierras baldías a los militares; b).- Concesiones de tierras a colonos-extranjeros; y c).- Adjudicación individual de terrenos baldíos a los vecinos de los pueblos cercanos a ellos y posteriormente a las llamadas compañías deslindadoras.

Tan influyente fue la corriente individualista en la época que ha--
cemos referencia que uno de los pensadores considerado como precur--
sor de la reforma agraria en México Francisco Severo Maldonado, divul
gó también por el año de 1823, con motivo de los trabajos preliminares--
de la primera Constitución, un Proyecto de Leyes Agrarias, en el que --
su autor proponía "convertir en propietarios territoriales a todos los in--
dios que componen más de un millón y medio de habitantes, obligándolos
por este medio a sacudir sus cadenas y tomar parte activa en la defensa
de la libertad nacional amenazada, romper todas las trabas que los que--
hoy embrutecidos y asilados del resto de la masa de la población". El--
propio autor, como se desprende del anterior postulado, pretendía la--
subdivisión de la propiedad agrícola en predios suficientes para el man--
tenimiento de una familia. (3)

Dentro de tan adverso contexto social y jurídico, las institucio--
nes comunales agrarias fueron dejadas a su suerte por la Constitución -
de 1824, en cuyo artículo 112, Fracción III, se estableció que "el pre--

sidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado y en sus recesos del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno". A pesar de que aparentemente en este precepto, el término corporación podría conceptuarse como comprensivo de las comunidades agrarias; resulta evidente que tanto la intención del legislador como la correspondiente aplicación jurídica del dispositivo de que se trata, constriñeron la interpretación del repetido término a la iglesia terrateniente, dejando a un lado a las corporaciones agrarias indígenas.

2. - ASPECTOS AGRARIOS EN LAS LEYES FUNDAMENTALES DE 1856 -- 1857.

Siguiendo la integración legislativa consecuente de la expedición de la Carta Fundamental de 1824, entre otros ordenamientos de diversas materias, en el aspecto que aquí nos interesa, sin entrar en mayores detalles para no apartarnos de nuestro tema, cabe hacer referencia a la ley de Colonización del 18 de agosto de 1824 y al Reglamento de la misma, expedido el 21 de noviembre de 1828; a la Ley de Colonización de 6 de abril de 1830 y al Reglamento de Colonización de 4 de diciembre de 1846; y, finalmente, en esta etapa a la Ley de Colonización de 16 de febrero de 1854. En torno a los ordenamientos mencionados se realizaron una serie

de ,actos jurídicos agrarios y se dictaron algunas disposiciones derivadas de los propios instrumentos jurídicos legislativos; todo ello, insistimos, - en un total soslayamiento de la situación social y jurídica de los núcleos - comunales agrarios. Ahora bien, si en los ámbitos legislativo y administrativo se había olvidado, a las instituciones de referencia, en la realidad de las cosas la actitud abstencionista de los gobiernos liberales permitió-- que los antiguos latifundistas de origen colonial, particulares y clericales, así como los nuevos terratenientes que iban creando intereses al amparo de la política colonizadora, medraran en perjuicio de los poblados comu-- nales, despojándolos impunemente de sus propiedades agrarias.

Si como hemos anotados en los primeros lustros de nuestra existencia como nación independiente, las entidades comunales agrarias lograron mantener una situación de abierta estabilidad, al iniciarse la segunda mitad del siglo XIX, principió para ellas, una era verdaderamente desas-- troza.

Hasta la Reforma todos los ataques jurídicos políticos y económicos tenían lugar en el ámbito de la provincia. Las legislaturas de Zacatecas, Veracruz, Puebla y Jalisco dictaron disposiciones tendientes a la desaparición de los patrimonios comunales de los pueblos. Empero, la apli cación de tan equivocadas normas fue bien difícil merced a la reiterada - oposición de los indígenas. Pero la corriente citada, surgida entre las -- clases dirigentes de los Estados trascendió al centro de la república y -- adquirió fuerza nacional. Los pensadores de la Reforma llegaron a atribuir al sistema comunal agrario todos los males que afectaban a la po-

blación indígena rural.

La Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, inspirada en la doctrina liberal acerca de la propiedad, constituye el primero y más-- significativo ataque a la propiedad agraria indígena. Tal ordenamiento.-- motivado en luchas políticas, privó materialmente a los pueblos indígenas de sus bienes rústicos y urbanos. El artículo 25 de la Ley decretó la incapacidad de las corporaciones civiles y religiosas para administrar bienes raíces, con la sola excepción de los edificios destinados directamente a su servicio; el artículo tercero extendió el alcance del propio ordena--- miento, además de las instituciones que mencionaba a "todo estableci--- miento y fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefini--- da". En opinión de Mendieta y Núñez, este artículo ejerció una decisiva -- influencia en la organización de la propiedad agraria, pues extendió los efectos de la ley a las comunidades agrarias, ya que, a pesar de lo establecido por el artículo 8o. en cuanto a propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se omitía de esta excepción a las tierras comunales. Pos--- teriormente, el reglamento de la ley de referencia expedido el 25 de junio de 1856, en su artículo II comprendió expresamente a las comunidades y parcialidades de indígenas, proscribiendo a éstas de la vida jurídica agraria nacional (4)

El erróneo planteamiento del ordenamiento desamortizador de -- referencia, destaca mejor cuando advertimos que en las comunidades --- agrarias, afectadas por la propia ley, los ocupantes y cultivadores de los

terrenos agrícolas, en manera alguna tenían el carácter de arrendatarios; situación que se daba exclusivamente en las fincas poseídas por entidades religiosas. De tal manera, los pretendidos beneficios estaban avocados -- expresamente, limitadamente, a los ocupantes de tierras de corporaciones diversas de los indígenas, pues éstos ni eran arrendatarios ni eran -- precisamente propietarios individuales, en el sentido civil de la expresión, sino que, tanto en la legislación colonial como en la concepción social y -- jurídica de estos campesinos, su situación legal agraria era la de miembros de una institución comunal que poseía vida propia desde la precolonia y que, en lo general había merecido reconocimiento de la legislación indiana, tal como lo señala en sus lecciones de Derecho Agrario el Profesor Vázquez Alfaro. (5)

Como un sombrío anticipo de la equivocada postura que en materia agraria iba a adoptar posteriormente, el 28 de junio de 1856, el Congreso Constituyente decretó la ratificación de la ley de Desamortización del 25 del propio mes y año. Pocos días después, el 30 de julio del repetido año, en el Reglamento de la mencionada Ley se declaró expresamente la inclusión de las comunidades y parcialidades indígenas en la política señalada por el ordenamiento desamortizador; con esta instrumentación jurídica, se produjeron una multitud de disposiciones particulares -- tendientes a la subdivisión a título particular, de los antiguos bienes comunales. En la obra de Martha Chávez se citan al efecto las siguientes: Resolución de 17 de septiembre de 1856 dirigida al pueblo de la Piedad; --

Resolución del 11 de noviembre de 1856 que reconoce la propiedad individual de los terrenos correspondientes a los indígenas de Tepeji del Río; -- Resolución del 20 de diciembre de 1856 en relación con los indígenas de -- Tehuantepec; Disposición del 2 de enero de 1857 en relación con los indí-- genas de Jilotepec y ya en fecha posterior a la Constitución del 5 de febre-- ro de 1857, que reconoció en ese sentido la desamortización de las comu-- nidades indígenas, nos encontramos la Circular del 5 de septiembre de -- 1859 mediante la cual se ordenó "que se repartan entre los indígenas los-- terrenos y los ganados de comunidad y cofradía, reduciéndolos a propiedad particular"; Circular del 28 de diciembre de 1861 refiriéndose a los indí-- genas de Guanajuato; Resolución del 14 de octubre de 1862 en relación con los vecinos de Chimalhuacán; Resolución del 10 de diciembre de 1870 para que respetándose el fundo legal y los terrenos de usos públicos, se repartan en Yucatán los ejidos en propiedad particular; Resolución del 26 de --- marzo de 1878 para Chiapas; Circular y Reglamento del 20 de abril de --- 1878 para la adjudicación de terrenos de comunidad; Resolución del 17 de noviembre de 1885 para los indios y aquis; Resolución del 27 de mayo de -- 1887 para Querétaro; Resolución del 30 de agosto de 1888 para que en el -- fraccionamiento del sobrante de ejidos asista el Juez de Distrito o la Auto-- ridad en quien delegue sus funciones; Circulares del 28 de octubre de 1889 para que en el repartimiento de ejidos y entrega de títulos, concorra la -- autoridad política de la región y los Jueces de Distrito y para que los Jefes de Hacienda promuevan el fraccionamiento tanto de ejidos, como de los --

terrenos de repartimiento; Circular del 12 de mayo de 1890 dirigida a todos los Gobernadores, para que los ejidos y terrenos de común repartimiento se conviertan en propiedad privada. (6)

Graves y numerosos fueron los males que rápidamente causó la aplicación de las multi aludidas disposiciones; a tal grado que los liberales, aunque manteniendo la tendencia desamortizadora en perjuicio de las comunidades agrarias, produjeron la resolución de 9 de octubre de 1856, en la cual, partiendo del reconocimiento del daño que se estaba causando a los pueblos de indios y pretendiendo facilitar la adquisición individual de los terrenos comunales, se ordenó que "...todo terreno cuyo valor no pase de 200.00 pesos, conforme a la base de la ley de 25 de junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tengan como de repartimiento, ya pertenezca a los Ayuntamiento, o esté de cualquier modo sujeto a desamortización, sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar derecho alguno, y sin necesidad tampoco de otorgamiento de la escritura de adjudicación, pues para constituir los dueños y propietarios en toda forma, de lo que se les venda, bastará el título que les dará la autoridad política..." bien lejos de remediar la situación, la resolución de que se trata, complicó más las cosas, al incrementar la desintegración de la estructura agraria nacional, produciendo negativas consecuencias, pues personas extrañas a los poblados agrarios fueron las que en su mayoría obtuvieron la adjudicación en propiedad de los antiguos bienes comunales, dando como resultado el desposeimiento creciente de importantes grupos de población agraria los cuales, en no pocos casos llegaron al ---

extremo del levantamiento armado en defensa de lo que el secular pensamiento indígena y agrario seguía considerando como propiedad comunal de sus pueblos, no obstante las míticas aparentemente, pero utilitarias disposiciones de los desamortizadores agrarios.

En el artículo relativo a la propiedad, el Constituyente de 1856-57, después de reproducir en su primera parte la prescripción negativa, de corte liberaloide y civilista, que configura la propia institución como una garantía individual prácticamente absoluta, se reprodujeron los postulados más importante de Ley de 28 de junio de 1856, quedando incorporada a la estructura jurídica y fundamental de la República, la incapacidad legal de las corporaciones civiles y eclesiásticas en materia de propiedad y administración de bienes raíces, con la excepción que se consigna en el propio precepto, cuyo texto es el que sigue: "Art. 27. - La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución". (7)

El triunfo no sólo de los liberales sino específicamente de los latifundistas liberales, estaba consumado en el más alto nivel jurídico nacional; el alcance de este notorio error de la Asamblea Constituyente de refe-

rencia, puede apreciarse con una gran objetividad, si además de la situación social agraria de la época, se atiende a las intervenciones constituyentes, Arriaga, Castillo y Velazco. El primero de ellos, el 23 de junio de 1856, expuso ante el Constituyente su famoso voto particular sobre el derecho de propiedad, en el cual se parte de la condenación del latifundismo, por sus males sociales y económicos se postula un pragmatismo alejado de las actitudes románticas liberales, se precisa la importancia de la cuestión agraria y fundamentalmente se presenta un completísimo programa jurídico para la regulación de la propiedad en atención a los intereses sociales, atendiendo a las específicas realidades de la estructura agraria nacional presentada en la época. A diferencia de los liberales que servilmente seguían la postura desamortizadora europea, sin limitaciones en materia agraria, Ponciano Arriaga limitó en sus proposiciones, la incapacidad jurídica agraria exclusivamente a las corporaciones religiosas, según la parte séptima de su proyecto relativo; además, en la proposición octava, el repetido pensador trató de que el Estado proveyera a la dotación de tierras agrícolas pastales y de monte en beneficio o familias de las congregaciones o pueblos agrarios. Con fecha 7 de agosto de 1856, el también Constituyente Isidoro Olvera presentó ante la aludida Asamblea un proyecto de ley orgánica relativa al derecho de propiedad que después de una peculiar proposición preliminar, comprende entre sus considerandos la necesidad de corregir las usurpaciones y despojos que sobre sus bienes agrarios estaban sufriendo los pueblos rurales, aludiéndose además a los problemas sociales consecuentes de los interminables litigios de tierras en--

tre los pueblos y los grandes propietarios. El constituyente Castillo Velazco, con motivo de un proyecto de adiciones relativas a la institución municipal, presentando por él mismo, precisó la necesidad gravísima de terrenos para los pueblos, comprendiendo los de uso comunal y subrayando la -- conveniencia de "dar propiedad a los indígenas, ennoblecerlos con el trabajo y alentarlos con el fruto de él". En la materia que aquí nos interesa o -- sea en los antecedentes de las instituciones colectivas agrarias, Castillo-Velazco fue más categórico que sus otros dos colegas; en efecto, en sus -- proposiciones encontramos la siguiente "Adición segunda. - Todo pueblo -- en la república debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarán si es necesario, re conociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas". Es obvio que para este constituyente los sujetos agrarios colectivos deberían subsistir, si--- tuándose por tanto en una posición diversa de la de los ordenamientos desamortizadores. (8)

Después de la breve referencia que hemos hecho al pensamiento expuesto en los proyectos de los tres ilustres constituyentes mencionados, estimamos que puede configurarse en nuestra opinión acerca del equívoco-- desamortizador del Constituyente de 57, al insistir en las tendencias de la Ley de junio de 1857. Los resultados en la aplicación de tal sistema jurí dico son elementos sumamente valiosos para condenar también la grave desviación. Efectivamente, escribe la Dra. Martha Chávez: "Al reiterarse cons-- titucionalmente la incapacidad de las corporaciones civiles para adquirir -- o administrar bienes raíces, los pueblos dejarán de ser dueños definitiva--

mente de sus ejidos...desapareciendo la propiedad inalienable, imprescriptible e inajenable de las comunidades agrarias y confirmándose la entrega de estas tierras en manos de quienes las detentaban, pero en calidad de propiedad particular. Y en los años subsecuentes, poco a poco nos daremos cuenta que, cuando desaparece el sistema proteccionista del indígena al suprimirse el régimen jurídico de las tierras de comunidad agraria, se propiciaría su despojo, por miseria o ignorancia, y se contribuirá a agravar el problema agrario". (9)

Por cuanto la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero que da ta del 12 de junio de 1859, como una explicable medida de guerra civil, se refiere exclusivamente a los bienes de la iglesia, no nos compete penetrar en su estudio, al igual que las Leyes sobre Terrenos Baldíos y Colonización de 1863, 1875, 1883 y 1894. Ahora bien, con referencia a estos últimos ordenamientos si resulta conveniente dejar señalado que con motivo de la incapacidad jurídica agraria que pesaba sobre los pueblos rurales, se llegó a una desposesión masiva de los antiguos bienes comunales; infame política que llegó al extremo de autorizar a empresas particulares, como las Compañías Deslindadoras, para reajustar y reorganizar la propiedad rústica en la República, con tan graves resultados que aún el propio presidente Díaz llegó a proponerse, tan tarde como el 18 de diciembre de 1909, la continuación del reparto de tierras de los antiguos ejidos entre los jefes de familia vecinos de los mismos, adjudicándoseles lotes en propiedad privada limitada. (10)

3. - EL SISTEMA AGRARIO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Existe casi un acuerdo en que, independientemente de su primacía histórica en el Derecho Social Constitucional, el precepto citado se encuentra deficientemente redactado y estructurado, tanto en su versión original como en su actual expresión, después de haber sufrido diversas reformas. En efecto, a la simple lectura de tan venerado artículo, en ocasiones no sabemos si estamos frente a un impresionante discurso de la época de la Revolución Francesa o ante un panfleto político pueblerino de épocas remotas; el estilo, nunca uniforme, se aparta mucho del sentido normativo que debería ser propio de una disposición fundamental; se habla de todo, de historia, ideología política y hasta se intenta tratar asuntos de economía agrícola, todo lo cual sería indispensable, pero conservando el sentido normativo de referencia. Por todo esto, resulta particularmente difícil ya no consumir sino siquiera intentar un auténtico esfuerzo de interpretación jurídica que determine un criterio científico para hacer posible una adecuada aplicación del repetido artículo. Empero, con la seguridad y el impulso que nos proporciona el conocimiento alcanzado en las partes precedentes de este trabajo, emprendemos dicha tarea, sin que, como ya dejamos dicho, nuestro espíritu crítico pretenda, en lo más mínimo, lesionar la justa dimensión histórica de las disposiciones agrarias de nuestro famoso precepto Artículo Constitucional.

Muchos autores nacionales y extranjeros se han ocupado del multicitado precepto fundamental. Desde fuera y en contraste con el medieval pensamiento político que se impone todavía en algunos pueblos, no sólo el-

repetido artículo sino toda la Constitución de que forma parte son calificados como "socialistas". Entre nosotros, a través del lente multicolor -- del oportunista político o del simplemente ignorante, hay quienes afirman que la disposición de que se trata es la primera y más genial ley agraria que se haya conocido en el mundo y que sus disposiciones llegan a tal perfección que deben ser consideradas inmutables. No obstante, en el campo científico es digno de mencionarse el singular estudio del Dr. Mendieta y Núñez, con el título de "El Sistema Agrario Constitucional", en el cual se formulan muy interesantes observaciones críticas y conforme al enunciado de la obra se realiza una verdadera interpretación sistemática del multitudino precepto.

En el Capítulo I de la obra citada, su autor expresa que el Artículo 27 Constitucional se encuentra afectado por una defectuosa organización de las materias que contiene. En la propia disposición se hace referencia en los tres primeros párrafos, a la propiedad territorial, enseguida, se abandona el tema para entrar en el de propiedad minera y en el de propiedad de las aguas, posteriormente se reanuda la regulación de la propiedad de la tierra y se entra definitivamente en el tema de la Reforma Agraria. Otra omportante deficiente en la ordenación de materias, se advierte en el párrafo segundo relativo a expropiación por causa de utilidad pública, pues en lugar de agotarse en el propio párrafo, todo lo relativo a esta institución, no es sino hasta el párrafo octavo y después de abordarse temas completamente distintos, que se vuelve sobre la materia estable---

ciendo preceptos referentes a las autoridades competentes para determinar la utilidad pública y las indemnizaciones. (11)

Los vicios originales por lo que se refiere a ordenación y redacción, se han conservado a través de las diversas reformas constitucionales relativas al precepto indicado. Así, el mencionado jurista nos indica con motivo de la Reforma de 1934, se acrecentaron deplorablemente los defectos de redacción del repetido Artículo, porque al párrafo séptimo que trata de las reglas de capacidad para adquirir las tierras y aguas, que en el texto primitivo constaba de siete fracciones, todas ellas referentes a este asunto, se le agregaron once fracciones más que nada tienen que ver con el objeto del propio párrafo, pues no se refieren a la capacidad agraria y por lo mismo, estas fracciones, de la novena en adelante, con excepción de la décima, no pueden ser consideradas como subdivisiones del repetido párrafo séptimo, sino que constituyen verdaderos párrafos que deberían figurar en el texto con cierto carácter autónomo, por tratar materias diversas y de gran importancia. Ahora bien, algunas de dichas fracciones, no fueron aumentadas por la citada Reforma; existían en el texto primitivo del Artículo 27, pero sin numeración, como párrafos independientes de la materia tratada en el párrafo séptimo; en realidad, lo único que hicieron los autores de tal reforma fue numerar lo que antes eran párrafos y convertirlos en fracciones del párrafo séptimo, con el cual no existen nexos inmediatos. (12)

También en esta advertencia general y en relación a la deplorable terminología de que adolece el artículo Constitucional que se estudia, ---

cabe llamar la atención, como un ejemplo más, en la denominación de --- "pequeña" propiedad que en la Reforma Constitucional de 1947 se otorga a predios ganaderos cuyo índice de agostadero permite la subsistencia de 500 cabezas de ganado mayor.

Siguiendo los principios que hemos recogido en los anteriores capítulos, vamos a emprender el estudio gramatical lógico-sistemático e -- histórico del Artículo 27 de la Constitución de Querétaro, en materia agraria, desglosando del propio precepto en los diversos párrafos que lo integran.

El párrafo primero del expresado precepto dice lo siguiente: "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 particu-- lares, constituyendo la propiedad privada".

En primer término, es evidente que se hace referencia a lo que los juristas denominan ámbito espacial de validez de un orden jurídico estatal, determinado en nuestro medio por los artículos 42 y 43, en relación con los artículos 45 y 73 de la Constitución Federal. El problema surge -- cuando se trata de determinar la titularidad originaria del referido dere-- cho y los alcances de tal situación jurídica; pero también la inaceptable -- atribución a un ente histórico o sociológico como es la nación, conduce a lamentables confusiones que aún arrastra la interpretación jurídica en -- nuestros días. En este último aspecto se ha llegado a aceptar que ahí -- donde nuestro peculiar constituyente anotó "nación", debe leerse Estado.

El constitucionalista Felipe Tena Ramírez ilustra nuestra investigación, ad virtiendo de que en rigor técnico no es posible emplear los dos términos -- con el carácter de sinónimos, pero considerando que tanto en el Artículo 27 Constitucional, como en otros preceptos fundamentales se emplean ---- indiscriminadamente las dos voces para aludir a lo mismo, de donde es -- necesario acudir a la categoría jurídica Estado para substituir al concepto Nación que es absolutamente irrelevante en el Derecho Positivo. (13)

Gramaticalmente, pero también en un importante sentido lógico, -- la atribución originaria de la propiedad territorial comprendida dentro del ámbito espacial de validez del orden jurídico estatal, nos pone frente a dos problemas de interpretación. El primero, en cuanto a dilucidar el alcance jurídico del término originariamente, en relación, desde luego, con el --- resto del párrafo analizado y naturalmente con las restantes disposiciones del Artículo 27 Constitucional, así como con el orden jurídico nacional, en su totalidad.

Sin mayores complicaciones, pensamos que originariamente quiere decir en principio, implica una categoría relativa al tiempo en la que -- necesariamente se comprenden un pasado, un presente y un futuro. Así, -- como expresa la parte final del repetido párrafo, si en principio, si originariamente la propiedad territorial corresponde originariamente al --- Estado, éste en función de su capacidad jurídica para transmitir su dominio a los particulares, ha estado en posibilidad y sigue estando, de constituir la propiedad privada. Pero esto, de una aparente claridad, ha merecido la interesada y confusa interpretación de quienes en una posición-

seudo socialista afirman que el propio párrafo, a pesar de su texto, quiere decir que la propiedad de referencia corresponde originalmente a la Nación, dando un sentido amplísimo a este término, por el cual el dominio no sería transmitible ni transmitido a los particulares ni sería posible de tal suerte, la existencia jurídica de la propiedad privada.

Por otra parte, la interpretación del propio término condujo a un problema que no por haber perdido actualidad, deja de ser interesante. En efecto, la atribución originaria de la propiedad territorial a la Nación o más correctamente al Estado, planteó la cuestión de determinar la causa inmediata de un Derecho de tan singular importancia. A este respecto, en la iniciativa presentada en el Constituyente del 17, sus autores expresaron: "La propiedad del cual ha llegado hasta nosotros, se formó durante la época colonial y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del Rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dió a la propiedad sobre todos esos bienes, el carácter de precaria: todo podía ser de dichos súbditos, en tanto que la voluntad del Rey no dispusiera lo contrario." El propio legislador intentó vincular la legislación colonial sobre la propiedad, con la correspondiente a su época, considerando que: "por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el Rey, bien podemos decir que ese 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 y otorga a los particulares el do-

minio directo en las mismas condiciones en que estuvo por los mismos particulares durante la Epoca Colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado" en materia de propiedad agraria, la propia iniciativa indicó que: "La principal importancia del derecho pleno de propiedad que la propisición que hacemos atribuye a la nación, no está sin embargo en las ventajas ya anotados con ser tan grandes, sino en que permitirá al Gobierno de una vez por todas, resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y que consisten en fraccionar los latifundios sin perjuicios de los latifundistas. En efecto, la Nación reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá en todo tiempo disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes. (14)

Comentando el propio asunto, Andrés Molina Enrique quien a pesar de no haber formado parte del Constituyente de Querétaro, colaboró señaladamente en los trabajos legislativos correspondientes al artículo 27, afirmó siempre que el fundamento del derecho de propiedad que se atribuye a la Nación, primordialmente, para justificar todos los preceptos que en materia de propiedad contiene el propio artículo, se basa directa y exclusivamente en la naturaleza de los derechos del Rey sobre el territorio de la Nueva España en la época Colonial. Al respecto, el propio autor escribió que "los Reyes de España se tuvieron como propietarios personales de las tierras comprendidas dentro de su porción de América, considerándolas --

dentro de su patrimonio a título de propiedad privada individual... Los propios Reyes de España eran, pues, los dueños directos de todas las tierras y aguas que en América les correspondían. (15)

La tesis sostenida por Molina Enriquez fue seguida fielmente por la Comisión Redactora del Proyecto del Artículo 27 Constitucional que fue sancionado definitivamente. Contra esta posición se manifiesta expresamente el Doctor Mendieta y Núñez en su obra de referencia, en la cual expone 13 extensos argumentos para establecer, en síntesis, que en esta materia "lejos de suceder el Estado mexicano a los Reyes Españoles en los derechos absolutos de éstos, puede decirse que nació precisamente de una lucha en contra de ese absolutismo y que desde la Constitución de 1814, en sus principales cartas políticas, reconoció a los individuos determinadas garantías, entre ellas la de propiedad, como límite al poder del Estado". Asimismo, el propio autor estima que si la conclusión lógica de la pretendida propiedad originaria de la Nación hubiera sido la denegación del derecho de propiedad privada, convirtiendo a ésta en un simple dominio revocable a voluntad del Estado; en cambio, en otra parte del propio artículo 27 se reconoce el derecho de propiedad al estipular que solamente podrá ocuparla el Estado por causa de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente. En suma, según Mendieta y Núñez, el verdadero alcance del párrafo primero del repetido precepto Constitucional es el de una declaración de carácter general que en materia de propiedad de tierras y aguas, establece la superioridad de los derechos de la colectividad sobre los de los individuos. (16)

Sin embargo, precisa el propio especialista que el hecho de que los fundamentos aducidos por el Constituyente, para apoyar el párrafo -- primero del artículo 27 de la Constitución, no sean exactos, de ninguna -- manera invalida al sentido de la propia disposición que reduce a situar -- en un lugar preferente los intereses colectivos, en materia de propiedad de tierras y aguas. "Nosotros creemos--escribe Mendieta y Núñez-- que el párrafo primero del artículo 27 Constitucional, así entendido, encuentra su más firme apoyo en la moderna teoría de la propieda-- ción social y en la teoría de los fines del Estado". Ciertamente, pensamos como el propio tratadista que en los dos fundamentos teóricos de referen-- cia se encuentra el principio superior de justicia que el Constituyente qui-- so encontrar en la legislación colonial. En efecto, sin necesidad de inves-- tirar al Estado con un derecho absoluto sobre las tierras y aguas que se en-- cuentran dentro de los límites de su territorio, es evidente que la propia entidad jurídico-político posee sobre dichos bienes un dominio eminente y que siendo la propiedad una función social, el Estado se encuentra capa-- citado y en mucho obligado para ejercer la vigilancia necesaria sobre la-- propiedad y para intervenir con objeto de que se cumpla la propia fun--- ción social, en acatamiento de los fines del Estado. (17)

Para nosotros, siguiendo en lo general el criterio del prestigiado tratadista, del primer párrafo del repetido precepto, debe desprenderse-- la existencia no de un derecho real en relación al Estado, en tiempo pa-- sado, presente o indefinido, sino la evidente potestad política que es propia de dicha entidad. En efecto "Para cumplir sus fines y ejerciendo la --

vigilancia de la función social que es la propiedad privada, el Estado mexicano tiene el dominio eminente sobre el territorio y el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de la tierra y de las riquezas naturales así como el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Ante este principio superior de justicia social deben ceder todos los derechos privados cualquiera que sea su fundamento. - (18)

En el párrafo segundo de la disposición fundamental que se estudia, se indica lo siguiente:

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

Desde luego este párrafo tiene una evidente vinculación lógica y jurídica con el primero ya analizado. En este caso, podríamos hacer una excepción a nuestra crítica a las deficiencias sistemáticas que afectan al precepto fundamental en cuestión, puesto que es una consecuencia lógica de la potestad estatal estipulada en el párrafo precedente, la existencia de un instituto jurídico a través del cual se realice la intervención estatal, en el extremo sentido de la privación del derecho de propiedad a un titular.

La pobreza del reducido texto que se estudia, tiene su explicación en las anteriores disposiciones Constitucionales sobre la materia. Sin embargo, en un sentido social la parte final del párrafo de que se trata es evidentemente superior a los precedentes inmediatos, al suprimir el requisito

de previa indemnización como elemento integrante del instituto expropiatorio. Esta nueva naturaleza jurídica de la expropiación ha sido aceptada por la mayoría de los publicistas contemporáneos: en materia agraria, — pueden citarse las Leyes vigentes de Taiwan (China Nacionalista) que no sólo permiten el pago posterior de la indemnización, sino que ésta se paga en bonos a largo plazo, dedicados al financiamiento de la industrialización. En nuestra tradición jurídica, tan poco conocida, es de citarse la — Constitución de Apatzingán, en la que Morelos suprimió, desde 1814, el requisito de previa indemnización en relación al propio instituto.

Ahora bien, no podría exigirse en una disposición fundamental la explicación de la naturaleza jurídica del instituto a que se refiere, pero en materia de interpretación ésto resulta imprescindible. Aquí se requiere — ocurrir a la doctrina constitucional y administrativa. Al efecto, Villegas - Basavilbazo anota que el significado etimológico de la palabra expropiación, denota privación de la propiedad. En sentido jurídico, se concibe a la expropiación como un acto de la administración pública, fundada en Derecho, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o — inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad pública o social. El propio publicista, desprende del análisis de la repetida institución los siguientes cuatro elementos:

A). - Causa expropiante: utilidad pública; interés público o interés social.

B). - Objeto de la expropiación: bienes muebles; bienes inmuebles o derechos.

C). - Sujetos de la relación jurídica: El Estado, sujeto expropiante, elemento activo de la relación, y el particular afectado o sujeto expropiado, elemento pasivo.

D). - Indemnización: previa, simultánea o posterior, según lo prescriba la legislación correspondiente. (19)

En general, estimamos que el criterio apuntado es aplicable al párrafo segundo del precepto constitucional que analizamos, tanto por lo que se refiere al concepto relativo al repetido instituto como en lo que toca a sus elementos constitutivos.

Por su extensión y contenido, al párrafo tercero de nuestro artículo 27 Constitucional, implica singulares dificultades en nuestra tarea interpretativa, para facilitar la cual se requiere subdividir nuestro análisis, tomando separadamente algunas fases, pero sin perder el sentido general del propio párrafo y su necesaria vinculación tanto a las restantes disposiciones del propio artículo como, en general, al sistema jurídico nacional.

Siguiendo el sistema ya señalado, tomemos la primera frase que inicia el párrafo tercero del repetido precepto fundamental, la cual dice lo siguiente:

"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 aprobación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación...."

El texto citado, como el párrafo segundo se desprende necesariamente del sentido normativo que hemos determinado en relación al párrafo primero; en una consecuencia lógica-jurídica de la declaración de la -- fundamental categoría del interés nacional. Así, atendiendo a las consideraciones que señalamos al ocuparnos del párrafo primero se comprende y fundamenta jurídicamente, la potestad estatal para modelar, para configurar al derecho de propiedad conforme lo impongan las necesidades públicas. En este mismo entendido, se justifica la intervención del Estado en la regulación del aprovechamiento de los elementos susceptibles de -- apropiación, y se estipula la pública intervención en la distribución equitativa y conservación de la riqueza pública. Aunque no se declara expresamente en el texto analizado, en el mismo se determina claramente a la -- propiedad como una función social.

Desarrollando los principios enunciados en la parte transcrita -- del propio párrafo tercero, en la frase siguiente se delinea una especie -- de programa agrario, en el texto que a continuación se transcribe:

"... Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los

daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad'...."

Las indicaciones contenidas en este texto normativo, como hemos señalado, obedecen a la concepción de la propiedad en un sentido de función social, en el cual el Estado ocupa un lugar decisivo, no sólo por las facultades que a la propia entidad pública confiere dicho sistema jurídico, sino fundamentalmente a nuestro juicio, en función de las responsabilidades y obligaciones que al propio Estado corresponden en esta materia. Por ello, después de expresar los postulados contenidos en su primera parte, la segunda frase del párrafo tercero del repetido precepto constitucional dispone categóricamente, primero, la necesaria redistribución de la tierra; segundo, el fomento a nuevas formas de explotación, como la pequeña propiedad agrícola y los nuevos centros de población, y , tercero la intervención estatal en la conservación y protección de los recursos naturales.

Concluyendo el párrafo tercero que comentamos, se dispone lo siguiente:

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

El texto transcrito, como los dos precedentes del propio párrafo tercero, se encuentra íntimamente vinculado y en relación directa con los dos primeros párrafos del precepto fundamental que se estudia. De donde,

en primer término, además de su interpretación gramatical se requiere tener en consideración el nexo indicado. Ya expresamos que a consecuencia del principio de función social de la propiedad, el Estado, por una parte, posee determinadas facultades para intervenir en la redistribución de la propiedad territorial y otros recursos agrarios, y por otra parte los particulares y determinadas personas jurídicas colectivas de carácter agrario poseen frente al propio Estado, derechos relativos a la cuestión agraria. Este es el caso precisamente de la situación jurídica que se origina en la interpretación de la norma contenida en la frase que se reproduce en el párrafo precedente.

El titular del derecho de referencia es un sujeto colectivo del Derecho Agrario; ahora bien, estimamos que en un sentido estricto, la propia norma se refiere a núcleos de población de carácter agrario precisamente. La disposición que se comenta, encuentra su antecedente inmediato en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, en la cual, por primera vez, se estableció la posibilidad jurídica de solicitar y recibir en dotación o en ampliación, las tierras y aguas de que carecieran los núcleos de población rural, En el texto original del precepto fundamental que se estudia se recogió el repetido derecho y todas las leyes reglamentarias conocidas de 1917 a la fecha, han desarrollado los presupuestos de la propia norma básica. Sin embargo, en una primera época es de señalarse el problema que se conoce como el de "categoría política de los núcleos de población" en relación al sujeto colectivo de que se trata, problema éste que fue resuelto en la llamada

Ley Bassols, suprimiendo prácticamente los requisitos que las anteriores disposiciones reglamentarias indicaban al respecto y dejando, solamente, como elementos necesarios para integrar al repetido sujeto colectivo, la reunión en un lugar determinado y durante un lapso también determinado en un centro de población, de un número no menor de 20 individuos cuya capacidad jurídica agraria e individual se determinó exigiendo la nacionalidad mexicana, la dedicación al trabajo agrícola y una edad superior a los 18 años. (20)

En relación a los procedimientos dotatorio y ampliatorio ejidales que se fundamentan en la norma indicada, en su obra "La Nueva Ley Agraria", Narciso Bassols realiza un estudio comparativo entre la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución de 1917. En resumen, el propio jurista expone las siguientes observaciones:

"En la Ley del 6 de enero de 1915, el procedimiento dotatorio se inicia apenas, naciendo subordinado a la restitución como procedimiento fundamental".

"Por lo tanto, sólo imperfectamente se organiza la acción dotatoria aun no depurada, sufriendo el influjo de los caracteres propios de la restitución".

"Sin embargo, por virtud de las exigencias immanentes en la dotación misma, la Ley de 6 de enero, al crear el procedimiento de dotación, asigna al fin que se persigue con la dotación y a los núcleos que habrán de-

recibirla, naturaleza tal, que desliga por completo la capacidad de los núcleos a quienes se concede la acción, de cualquier otro elemento que no sea la existencia del poblado y su necesidad de tierras".

"...el texto Constitucional extiende, mediante un proceso revelado por los antecedentes del artículo, el derecho a la dotación, a núcleos que carezcan por completo de tierras y que por lo tanto que en ningún caso pueden haberse encontrado disfrutando propiedad comunal".

"Se llega al fin a la conclusión de que la capacidad o personalidad de los núcleos de población en materia ejidal, debe buscarse por caminos distintos de la propiedad comunal del núcleo y de su categoría política y administrativa".

"La determinación de los elementos de la personalidad se logrará, buscándolos en el núcleo mismo; en sus caracteres intrínsecos como unidad de población; como corporación de población según los términos del texto constitucional; como poblado en una palabra". (21)

Por nuestra parte, recogemos y aceptamos los principios delineados por Bassols en las anteriores observaciones, puesto que creemos que mantienen vigencia en la interpretación jurídica de la norma básica de que se trata y de sus correspondientes disposiciones reglamentarias actuales. Primero, porque la acción dotatoria ha conservado e incrementado su independencia en relación a la restitutoria y segundo, en consideración a la difícilmente integrada pero actualmente indispensables categoría jurídica del núcleo de población ejidal, como persona jurídica específica de nuestro Derecho Agrario.

La parte final del párrafo que se analiza determina que los bienes agrarios con que se dota a los núcleos de población rural, serán tomados, aunque debió decir expropiados, de las propiedades inmediatas, "respetando siempre la pequeña propiedad agrícola". El término inmediatas, es de una vaguedad tal que permitiría prácticamente cualquier interpretación, ha sido delimitado por la legislación reglamentaria y subsiste en la vigente, en lo que comúnmente se conoce como "radio legal de afectación" que comprende 7 kilómetros. Sin embargo, a consecuencia de notorias deficiencias del Código de la materia, la interpretación se torna problemática cuando se trata de precisar por ejemplo, cuál es el punto del lugar donde se encuentra establecido previamente el núcleo solicitante, a partir del cual se inicia el cómputo del referido radio de afectación legal, o en otro sentido, cuando es el caso de precisar el punto con cuya coincidencia en cuanto a un predio afectable se determina la ubicación de éste dentro del repetido radio de afectación. A este respecto, la práctica administrativa, realiza una amplísima interpretación a favor de los intereses ejidales, considerando como referencia inicial para dicho cómputo, por una parte, cualquiera de los extremos del núcleo de población solicitante, o cualquiera de los extremos del predio presunto afectable.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO III

1. - Vázquez Alfaro, Guillermo: "La Reforma Agraria de la Revolución Mexicana". Págs. 25 y 26.
2. - Mendieta y Núñez, Lucio: "El Problema Agrario de México". - - - Pág. 92.
3. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Pág. 93.
4. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Págs. 109 y 110
5. - Vázquez Alfaro, Guillermo: Opus Cit. Págs. 30 y 31.
6. - Chávez P. de Velázquez, Martha: "El Derecho Agrario en México". - Págs. 161 a 166.
7. - Chávez P. de Velázquez, Martha: Opus Cit. Págs. 166 y 167.
8. - Chávez P. de Velázquez, Martha: Opus Cit. Págs. 166 a 168.
9. - Chávez P. de Velázquez, Martha: Opus Cit. Pág. 169.
10. - Chávez P. de Velázquez, Martha: Opus Cit. Págs. 169 a 173.
11. - Mendieta y Núñez, Lucio: "El Sistema Agrario Constitucional" - - - Págs. 1 y 2.
12. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Págs. 1 y 2.
13. - Tena Ramírez, Felipe: "Derecho Constitucional Mexicano". Págs. - - 182 y 183.
14. - "El Artículo 27 de la Constitución Federal". Boletín de la Secretaría -- de Gobernación. Septiembre de 1922. Págs. 13 a 17.
15. - Molina Enriquez? Andrés: "La Revolución Agraria de México. Págs. -- 186 y 187.
16. - Mendieta y Núñez, Lucio: "El Sistema Agrario Constitucional". Págs. - 27 a 40, 41, 43 y 44.
17. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Págs. 47 y 48.
18. - Mendieta y Núñez, Lucio: Opus Cit. Pág. 49.
19. - Villegas Basavilbazo, Benjamín: "Derecho Administrativo". Tomo VI. - Limitaciones a la Propiedad. Págs. 304, 332, 345 y sig.

20. - Bassols, Narciso: "La Nueva Ley Agraria". Págs. 15, 18, 85 y 157.

21. - Bassols, Narciso: Opus Cit. Págs. 33 a 35.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Bassols, Narciso: "La Nueva Ley Agraria".
- Caso, Angel: " Derecho Agrario ". Historia-Derecho Positivo-Antología.
- Cerrani, Umberto: " Marx y el Derecho Moderno ".
- Cicerón: " Tratado de la República ". Libro II. Tomo II.
- Chávez P. de Velázquez, Martha: " El Derecho Agrario en México ".
- De la Cueva, Mario: " Derecho Mexicano del Trabajo ".
- Esmeñ, A.: " Elements de Droit constitutionel Francais et compare"
- El Artículo 27 de la Constitución Federal. Boletín de la Secretaría de Gobernación. Septiembre de 1922.
- Fabila, Manuel: " Cinco Siglos de Legislación Agraria en México".
- González de Cossio, Francisco: "Historia de la tenencia y explotación del --- campo desde la época precortesiana hasta las Leyes del 6 de enero de 1915".
- González Ramírez, Manuel: "La Revolución Social de México" III El Problema Agrario.
- Gibson, Charles: "Los Aztecas bajo el dominio español" (1519-1810).
- Jellinek, George: "Teoría General del Estado".
- Kelsen, Hans: "Teoría General del Derecho y del Estado".
- Manzanilla Schaffer, Victor: "Reforma Agraria Mexicana".
- María de Matieu, Jaime: "Diccionario de Ciencia Política".
- Martínez Ríos, Jorge: "Tenencia de la tierra y desarrollo agrario en México".
- Mendieta y Núñez, Lucio: "El Sistema Agrario Constitucional".
- Mendieta y Núñez, Lucio: "El Problema Agrario de México".
- Mirkine Guerzevitch, B.: "Modernas Tendencias del Derecho Constitucional". Versión Castellana de Sabino Alvarez.
- Molina Enriquez, Andrés: "La Revolución Agraria de México"

Monzón Arturo: "El Calpulli en la organización social de los Tenochca.

Moreno, Manuel M.: "La Organización Política y Social de los Aztecas.

Linares Quintana, Segundo: "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional".

Ots Capdequí, José M.: "El Régimen de la Tierra en la América Española"-
Durante el período colonial.

Palavicini, Félix F.: "Historia de la Constitución de 1917".

Payno, Manuel: "La Reforma Social en España y México". Apuntes históricos y principales leyes sobre la desamortización de bienes eclesiásticos.

Rojina Villegas, Rafael: "Teoría del Estado".

Schmitt, Karl: "Teoría de la Constitución". Sección Primera 1, 2, 3 y 4.

Sánchez Viamonte, Carlos: "La Revolución norteamericana y la Revolución--
Francesa". Periódico LA NACION de 5 de Septiembre de 1948.

Tena Temírez, Felipe: "Derecho Constitucional " Mexicano"

Vázquez Alfaro, Guillermo: "La Reforma Agraria de la Revolución Mexicana.

Villegas Besavilbazo, Benjamín: "Derecho Administrativo" Tomo VI. - Limitaciones a la propiedad.

Vivanco Antonio C.: "Teoría de Derecho Agrario".

Weckman, Luis: "Las Bulas Alejandrinas de 1443 y la Teoría Política del papado medieval". Estudio de la supremacía papal sobre islas 1091-1493.

Zevada, Ricardo José: "El Pensamiento Político de Ponciano Arriaga".

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

I. - La Constitución como Ley Fundamental es el punto principal de referencia de validez del orden jurídico en general, como afirma Hans Kelsen. --- Ahora bien, esta consideración formal debe conjugarse con la realidad social correspondiente que el respectivo Derecho reglamenta y ésto es aún más importante tratándose de la cuestión agraria.

II. - Los antecedentes precolombinos y novohispánicos poseen, con las respectivas proporciones, un claro ejemplo de coordinación normativa entre leyes Fundamentales y reglamentarias y estructura agraria.

III. - Los primeros ordenamientos fundamentales del México independiente, a pesar del pensamiento expuesto por ideólogos agraristas como Francisco Severo Maldonado, se perdieron en la discusión federalismo-centralismo y mantuvieron la estructura de la propiedad agraria en el equívoco marco del liberalismo.

I V. - El error de los primeros constituyentes mexicanos llega a su máxima expresión en el artículo 27 de la constitución de 1857; no obstante las claras y bien documentadas voces de Arriaga, Olvera y Castillo Velasco. Lejos de atender el problema agrario y adoptar sus soluciones en la Ley Fundamental, se llegó al extremo de romper la antigua tradición agraria, negando a las comunidades indígenas la capacidad agraria.

V. - El Constituyente de Querétaro en 1917, volviendo a los cauces novohispánistas en buena parte y escuchando las ancestrales voces del México indígena, tomaron lo mejor de las ideas agrarias de su tiempo y llegaron en la parte agraria del artículo 27 a integrar un sistema que responde a nuestra realidad y proyecta los ideales agrarios nacionales a una senda de progreso.

INDICE

CAPITULO PRIMERO.

	Pág.
<u>"LA CONSTITUCION, EL ORDEN JURIDICO Y EL DERECHO AGRARIO"</u>	
1. - El Concepto de Constitución.....	1
2. - El Constitucionalismo tradicional y el Constitucionalismo Social. El Derecho Agrario y la Constitución.....	11
NOTAS BIBLIOGRAFICAS CAPITULO I.....	30

CAPITULO SEGUNDO.

"LOS ANTECEDENTES DEL DERECHO AGRARIO EN LAS LEYES FUNDAMENTALES PRECEDENTES AL MEXICO INDEPENDIENTE"

1. - Estructura general de las Normas Fundamentales Agrarias -- en el Derecho Azteca.....	32
2. - El Sistema Fundamental de la propiedad y la explotación agraria en la Nueva España.....	44
3. - Aspectos agrarios en la Constitución de Cadiz de 1812.....	63
4. - El Pensamiento agrarista de Hidalgo y de Morelos y la ordenación de la propiedad agraria en la Constitución de Apatzin-- gán de 1814.....	67
NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO II.....	76

CAPITULO TERCERO.

"EL DERECHO AGRARIO EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO"

1. - La Constitución de 1824.....	77
2. - Aspectos agrarios en las Leyes Fundamentales de 1856-1857.	81
3. - El Sistema Agrario en la Constitución de 1917.....	91
NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO III.....	109

	Pág.
BIBLIOGRAFIA GENERAL.....	110
CONCLUSIONES.....	112
INDICE.....	