

12
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ESTRUCTURA DE PROPIEDAD Y LA CONSTITUCION POLITICA DE MEXICO

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL GRADO DE :
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

P R E S E N T A :
JAIME CHAVEZ LOPEZ

TESIS CON
FALLA DE CALIFICACION

México, D.F.

Octubre de 1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Prólogo.....	1
Introducción.....	3
I. Aspectos teóricos.....	7
1. La Constitución Política y las leyes.....	8
2. Sistemas de propiedad.....	24
II. Antecedentes de la propiedad en México.....	30
1. Epoca Precolonial.....	31
2. Epoca Colonial.....	36
3. México Independiente.....	46
4. Liberalismo y Leyes de Reforma.....	53
5. Epoca del Porfiriato.....	63
III. La Constitución Política de 1917 y el artículo 27.....	76
1. Antecedentes.....	78
A. Período Revolucionario.....	82
B. Ley de 6 de Enero de 1915.....	89
C. Carácter Republicano de la Constitución Política..	92
2. El Artículo 27 Constitucional.....	95
A. La Estructura de Propiedad en el artículo 27 Constitucional.....	99
B. El Artículo 27 como garantía constitucional.....	103
IV. Tendencia Oligárquica del Estado mexicano en la Estructura de Propiedad.....	106
1. Período posrevolucionario.....	109
2. Oligarquización del Estado mexicano.....	118
A. La Ley de Amparo Agrario.....	121
Conclusiones.....	128
Bibliografía.....	139

P R O L O G O

El presente trabajo es el resultado de un proceso de reflexión e investigación iniciado en la cátedra de Teoría Política del Profesor Patricio Marcos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. La propiedad de la tierra en nuestro país es un tema que ha sido objeto de estudio de las diversas disciplinas de las Ciencias Sociales desde por lo menos la segunda mitad del siglo XIX. Sin embargo, no por eso se agota la posibilidad de abordarlo, por el contrario, en la medida en que se analice desde diferentes perspectivas, habrá mayores posibilidades de esclarecer la naturaleza política del régimen de propiedad establecido por el constituyente de Querétaro y su relación con la Constitución política del Estado mexicano. Como se sabe, el régimen de propiedad en México quedó establecido en el artículo 27 del documento constitucional de 1917; en él, de alguna manera se sintetizan las luchas y esfuerzos del pueblo mexicano por establecerse como nación independiente y soberana. Sin embargo, en la actualidad la soberanía nacional es un tópico recurrente no sólo en el discurso oficial y en la oposición partidista sino también en el ámbito académico, y su esclarecimiento como concepto y como realidad nacional exige un cuidadoso estudio desde todos los ángulos posibles. A partir de la teoría política aristotélica y tomando como eje del análisis el tema de la

propiedad territorial y su relación con la Constitución política accederemos en esta investigación al problema actual de la soberanía en México.

La realización de la presente investigación no habría sido posible sin el apoyo y las facilidades proporcionadas por El Colegio de México, al permitirnos el acceso al acervo de la biblioteca Daniel Cosío Villegas. Especialmente quiero agradecer a la profesora Michiko Tanaka, coordinadora del Área de Japón del Centro de Estudios de Asia y África, el apoyo incondicional que me brindó para la realización de este trabajo. De manera muy especial agradezco al profesor Patricio Marcos sus pacientes enseñanzas durante la carrera y sus valiosas orientaciones en el trayecto de esta investigación.

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

El estudio de la actual estructura de propiedad de la tierra y su relación con la Constitución Política en México, requiere de múltiples precisiones desde la perspectiva teórica de la que partimos. La Política de Aristóteles constituye una fuente indispensable de categorías teóricas para la interpretación de las diversas formas de organización de las sociedades humanas. Fundamento incuestionable de la Ciencia Política como disciplina encargada del estudio de la autoridad en las sociedades políticamente organizadas, la teoría política aristotélica permite observar a las sociedades humanas como un todo compuesto de partes, las relaciones entre las partes y los elementos que las explican.

Para el pensamiento político aristotélico todas las sociedades humanas se componen de seis partes en todo tiempo y lugar: el rey, los nobles, los ciudadanos, el tirano, los ricos y los pobres. Cuando las sociedades se organizan políticamente en atención a las tres primeras partes, decimos que éstas se encuentran debidamente constituidas en una forma de gobierno justa. Por el contrario cuando las sociedades se encuentran sometidas a cualquiera de las partes segundas, decimos que se trata de sociedades inconstituidas políticamente.

De este modo, el concepto de constitución política se relaciona con el ordenamiento de las partes sociales en atención

a una de ellas, y el documento escrito que conocemos como constitución se ubica en el ámbito de las leyes encargadas de reglamentar la vida en sociedad.

Por otro lado, la propiedad territorial forma parte de la riqueza material necesaria para la existencia del Estado, y en la actualidad, como sabemos, su estudio es de primordial importancia para la comprensión de la naturaleza política de una sociedad.

Así pues, el propósito central del presente trabajo de tesis consiste en estudiar al actual régimen de propiedad de la tierra en México y su relación con la Constitución Política. En el artículo 27 del documento constitucional de 1917, quedó establecido el carácter político de la estructura de propiedad que habría de regular el Estado mexicano. Sin embargo, los principios políticos que convergen en el régimen de propiedad de la tierra en la historia contemporánea de nuestro país, tienen sus raíces en el pasado: desde las primeras formas de organización de las comunidades precolombinas establecidas en el actual territorio nacional, así como la instauración del régimen patrimonialista --producto de la conquista española-- y las diversas luchas sociales que ha sostenido el pueblo mexicano, desde el momento de su independencia hasta el estallido revolucionario de principios del siglo XX, constituyen los antecedentes que explican el acceso al sistema de propiedad actual.

Por otra parte, México logra constituirse políticamente como

resultado del movimiento revolucionario de 1910 y 1913, de tal forma que los elementos políticos protagónicos de dicho movimiento explican la naturaleza de la constitución política de 1917.

Para estar en condiciones de caracterizar adecuadamente la relación que se establece entre el sistema de propiedad y la Constitución Política en México, desarrollaremos en el primer capítulo un esquema teórico que contemple el estudio del concepto de constitución política y las diversas formas constitucionales posibles de establecer en las sociedades humanas. De la misma manera caracterizaremos al documento constitucional como resultado de los principios políticos establecidos por el ordenamiento de las partes sociales al constituirse. Finalmente, en éste capítulo veremos el lugar que ocupa la propiedad de la tierra como parte de la riqueza material del Estado; para concluir con el análisis de los sistemas de propiedad posibles de establecer en una sociedad.

Tal esquema es aplicado en el tratamiento del material histórico a partir del segundo capítulo, en el cual hacemos un breve recorrido a través de la historia de la propiedad de la tierra en México, con el propósito de ubicar el origen de las vertientes políticas que darían forma a la Constitución Política de 1917.

En el capítulo tercero, analizaremos el proceso revolucionario iniciado en 1910 y continuado en 1913, movimiento que condujo finalmente a la constitución política del país y al

establecimiento del régimen de propiedad en el artículo 27 constitucional.

Finalmente, en el capítulo cuarto se analizan las dos tendencias políticas definidas en la historia reciente de México, a través de las modificaciones hechas al artículo 27 constitucional en materia de propiedad de la tierra.

CAPITULO PRIMERO

Aspectos teóricos

A la luz de la teoría política aristotélica, son cosas diferentes la constitución política de una nación y el documento escrito que generalmente conocemos como constitución; incluso, puede afirmarse que no toda sociedad humana se encuentra constituida políticamente no obstante cuente con el documento constitucional.

La constitución política de un país es el resultado del ordenamiento de las partes y clases sociales constitutivas de la sociedad durante un periodo histórico determinado. Sin embargo, no cualquier ordenamiento de las partes y clases sociales da como resultado una constitución política; es necesario conocer cuantas y cuales son las partes que componen a una sociedad, y después, conocer las combinaciones que se pueden dar entre tales partes para estar en condiciones de acceder al número y al tipo de constituciones políticas posibles de darse en las comunidades humanas.¹

Por otro lado, el documento escrito que conocemos como constitución se inscribe en el ámbito de las leyes que

1 Aristóteles, Política, traducción de Francisco de P. Samarranch, Madrid, España, Ed. Aguilar, primera edición, 1982, p. 813.

reglamentan la vida en sociedad, ya sea con justicia o sin ella y son generalmente consecuencia del principio o principios políticos que fundan una constitución política.²

Es propósito del presente capítulo caracterizar teóricamente las formas constitucionales posibles de establecer en las sociedades humanas, con base en las diversas formas de ordenamiento de las partes y clases sociales que las integran y en el ciclo lógico-histórico de las comunidades; de la misma forma, ubicaremos el lugar que ocupa el documento constitucional como uno de los objetos de deliberación política en las sociedades organizadas y como consecuencia del principio o principios políticos constitucionales.

Finalmente, es materia de este capítulo establecer el lugar que ocupa la propiedad de la tierra como parte de la riqueza material necesaria para la existencia de las sociedades políticamente organizadas, y caracterizar los sistemas de propiedad posibles de establecer en una comunidad.

La Constitución Política y las leyes

Señalamos en el apartado anterior que la constitución política de un país es, en principio, el resultado del ordenamiento de las partes o clases sociales que lo integran, de tal manera que existen tantas formas constitucionales como combinaciones posibles puedan darse en el ordenamiento de las

2 ibid. p. 813

partes o clases sociales de una comunidad. Sin embargo, no cualquier ordenamiento de tales partes sociales da como resultado una constitución política. Existen partes anteriores y partes posteriores en el devenir histórico-político de cualquier sociedad humana, y el acceso de cada una de estas partes a la más alta magistratura del Estado y su permanencia en ella, determina el carácter político de las sociedades. De lo anterior se puede inferir que todas las sociedades actuales han transitado por diversas formas de organización, caracterizadas por el principio político que el gobernante o la clase social instalada en el gobierno ejerce durante un determinado tiempo en cualquier comunidad política.

Para estar en condiciones de avanzar en el significado preciso de constitución política, y poder así caracterizar las diversas formas constitucionales, adelantaremos lo siguiente: existe en cierto modo una equivalencia entre los conceptos de Estado, gobierno y constitución política, puesto que una constitución política es el resultado del ordenamiento de las partes sociales en un gobierno, el carácter político de tal constitución necesariamente será el mismo que el del Estado; de tal forma que el Estado vendrá a ser la magistratura soberana, o bien, el conjunto de magistraturas políticas establecidas en una sociedad en atención a la magistratura máxima de la misma como resultado del ordenamiento de las partes sociales; es decir, como resultado de la constitución política de la sociedad.

Así, tenemos que existen en la historia política de los

pueblos, constituciones de carácter monárquico, aristocrático y republicano, porque las partes constitutivas de tales sociedades se encontraban ordenadas bajo la autoridad política de uno, el monarca, de varios, los aristócratas o de muchos, los ciudadanos; quienes ejercieron tal autoridad con base en la prudencia, el honor y el valor ciudadano respectivamente como principios de organización política, de tal forma que al referirnos al carácter político de tales Estados, nos referimos también a la naturaleza de su gobierno.

Por otra parte, los conceptos de Estado, constitución política y gobierno, se encuentran directamente relacionados con el concepto de autoridad política. El concepto de autoridad es uno de los términos de mayor importancia en el conocimiento de la teoría política, y su empleo se ha confundido en la actualidad con el uso del concepto de poder, debido principalmente a la idea generalizada de que el punto de partida de las constituciones contemporáneas es el Estado moderno, mismo que se finca en el estado de derecho desarrollado en Europa a partir de la Revolución Francesa, el cual preconiza el principio organizativo de la división de poderes. En política, el concepto de autoridad se refiere a la capacidad que despliega quien ejerce el gobierno en la comunidad, ya sea uno, varios o muchos para conducir a todas las partes sociales hacia la mejor vida posible. Puesto que una comunidad es un todo compuesto de partes, y cada parte social exige ser tomada en cuenta como parte de ese todo social, sólo se puede hablar de gobierno cuando quien ejerce la magistratura

máxima del Estado, lo hace atendiendo a todas las partes que integran a la comunidad al menos con justicia política; sólo en estas condiciones podemos decir que existe gobierno y autoridad política en una sociedad.

Existen otras tantas formas de asociación humana derivadas de las anteriores llamadas constituciones, por analogía con las verdaderas sociedades políticas; en tales sociedades la autoridad se corrompe para dar paso al poder despótico de una parte de la sociedad para beneficio exclusivo de quien lo ejerce. Es decir, cuando el gobierno de uno se corrompe, tal gobierno deja de serlo para convertirse en el poder despótico del tirano; esto se manifiesta cuando el gobernante deja de ejercer su autoridad política en beneficio de la sociedad en su conjunto y ahora ejerce el poder con el propósito de beneficiarse particularmente o bien para beneficiar al grupo o la clase social que lo instaló en la magistratura máxima del Estado.

De igual forma sucede cuando el gobierno de los mejores se traduce en el desgobierno de los pocos ricos, en estas sociedades el poder se ejerce en favor de la clase rica y propietaria.

La última forma de desgobierno es aquella donde la multitud ejerce el poder en su beneficio bajo el criterio de la igualdad entre todas las partes sociales.

Así pues, como podemos ver, existe una estrecha relación entre los conceptos de Estado, constitución política y gobierno que se explica a partir de la parte social que ejerce la autoridad política. De la misma manera, existe una relación

directa entre el concepto de soberanía y el de constitución política. Si partimos de la idea de que una sociedad se constituye políticamente cuando sus partes o clases sociales se encuentran debidamente ordenadas en atención a lo mejor de sus partes, sólo en tales condiciones podemos hablar de Estado, y por lo mismo de soberanía, en tanto que tales constituciones implican el elemento mínimo para ser consideradas como Estados: la justicia política. Esto quedará más claro en la medida en que analicemos cada una de las formas constitucionales por las que transitan todas las sociedades humanas.

Antes de avanzar en el estudio de las diversas formas constitucionales, conviene señalar que existen condiciones necesarias y suficientes para dar por sentado que una sociedad humana se encuentra debidamente organizada en un Estado. Las condiciones necesarias son la riqueza material y la libertad, en tanto que las suficientes son la justicia y la virtud políticas. Sin alguna de las dos condiciones necesarias resulta imposible que existan las suficientes, puesto que sin riqueza material no es posible hablar de hombres libres, aunque tampoco la sólo riqueza material garantiza que una sociedad cuente al menos con un grupo de hombres libres capaces de organizar al Estado y ejercer su autoridad política. Así pues, es necesario que los dos elementos, --riqueza y libertad-- estén presentes en la sociedad para que las condiciones suficientes puedan darse y así, den

origen a la organización estatal.³

Una vez que las dos condiciones necesarias para la existencia de un Estado han sido resueltas, una mixtura proporcional de los dos elementos permitirá el surgimiento de la justicia política.⁴ La justicia política es el ingrediente mínimo para estar en condiciones de afirmar que una sociedad se encuentra constituida. Más allá del elemento de justicia en las sociedades políticamente organizadas se encuentra la virtud política; la virtud política se manifiesta históricamente cuando el mejor hombre de la sociedad ejerce su autoridad con prudencia, o bien, cuando el gobierno está en manos de los mejores hombres de la colectividad y estos ejercen el gobierno bajo el principio político del honor.

Veamos ahora como se estructuran las diversas formas constitucionales con base en el ciclo político lógico-histórico de los pueblos.

El ciclo político lógico-histórico de las comunidades humanas, registra en sus orígenes a las formas constitucionales de carácter monárquico; por un proceso natural, las primeras comunidades fueron gobernadas por uno, el monarca. Esto se debió a que las primeras sociedades políticas resultaron de la extensión de la familia; varias familias, al organizarse para la satisfacción de necesidades, ya no estrictamente familiares, se

3 Patricio Marcos, Lecciones de Política, México, Nueva Imagen, primera edición, 1990, p. 84-85

4 ibid. p. 85.

sujetaron a la autoridad del individuo más viejo o el más sabio; puesto que cada familia estaba gobernada por el más anciano de sus miembros, las colonias o pueblos resultaron gobernadas de la misma forma a causa del parentesco.⁵

Así pues, cuando una sociedad se organiza políticamente en atención a la autoridad de uno, decimos que es una sociedad constituida monárquicamente, es decir, se trata de una comunidad sujeta a la autoridad real de uno, el cual ejerce su autoridad con la vista puesta en el bien de la comunidad en su totalidad, con base en la prudencia como principio político. Se trata de una forma de gobierno justa, donde la estructura constitucional se encuentra diseñada de tal manera que todas las partes sociales obtienen aquello que justamente les corresponde en cuanto a los bienes que comunmente son repartibles entre los gobernados, como son los honores, los cargos públicos, la riqueza y la propiedad.

Tal fue el caso de las comunidades indígenas en México durante la época precolonial, ya que los pueblos debidamente establecidos en el actual territorio nacional se encontraban organizados políticamente bajo la autoridad real del individuo más anciano, quien tenía a su cargo todos los objetos de deliberación política. De igual forma ocurrió con los pueblos europeos, asiáticos o africanos en sus inicios. La constitución real o monárquica representa así, la primera forma de organización política de las sociedades humanas.

El ciclo político de la historia de las comunidades

⁵ Aristóteles, Op.cit., p. 678.

registra como segunda forma constitucional a la aristocrática; se trata de sociedades gobernadas por sus mejores hombres bajo el principio político del honor. El tránsito histórico de la constitución política real hacia la constitución aristocrática, se produce cuando el monarca ha desviado el ejercicio de su autoridad política hacia el dominio despótico del tirano, o bien, al comprobarse que no existe en la sociedad un hombre superior en excelencia con capacidad para ejercer la máxima autoridad política. Entonces, las familias nobles de linaje más antiguo se hacen cargo del gobierno, ejerciéndolo a través de un príncipe o de un grupo colegiado.⁶

Es así que las constituciones de carácter aristocrático se sustentaron en el gobierno de la parte segunda y mejor que históricamente aparece en las sociedades humanas, gobierno de pocos, de familias nobles, formadas en el honor y educadas en la virtud quienes constituyeron una clase social con autoridad política en la sociedad, al estar en manos de los mejores hombres, el gobierno se orientó hacia el bien de la comunidad con base en el honor como principio político.

En el México prehispánico, el gobierno constitucional de carácter monárquico transitaba ya hacia la forma constitucional aristocrática a la llegada de los españoles. Los conquistadores y colonizadores, integrados por soldados, comerciantes y nobles arruinados de la península ibérica destruyeron la estructura política y social de los pueblos mesoamericanos al exterminar

⁶ Patricio Marcos, Op. cit., p. 80.

prácticamente a las clases noble y guerrera y someter al resto de la población indígena a su dominio.

Así, sobre las ruinas de los pueblos prehispánicos se construyó la Nueva España. Durante el período colonial se establecieron los principios políticos heredados de las dos culturas: el monárquico prehispánico y el aristocrático español. El rey de España en turno, cedía por medio de "mercedes reales" grandes extensiones de tierra a los conquistadores y colonizadores, dando origen a una clase social con rasgos aristocráticos. De esta forma, la conquista de México dió como resultado finalmente, una mixtura de dos elementos políticos, el monárquico y el aristocrático, principios que prevalecieron durante todo el período colonial prolongándose su influencia hasta la primera mitad del siglo XIX. Así lo establece el profesor Patricio Marcos cuando dice:

México nace a la vida independiente sobre la base de dos añejas tradiciones políticas convergentes, inclusive que se superponen. Por una parte, con el legado de la forma indígena de gobierno, de índole regia aunque ya aristocratizada a principios del siglo XVI, cuando los españoles codiciosos de conquistas hacen su arribo en las costas mexicanas. Por otra parte, con el legado de la forma de gobierno, también aristocrática que todavía prevalece en España, por encima de que, como se sabe, los españoles que llegan a México ya están pervertidos por el principio oligárquico de la ganancia, con la notable excepción de los religiosos, con tradiciones y costumbres cifradas en el honor.⁷

La tercera parte de la sociedad que aparece cronológicamente durante el ciclo político de las sociedades organizadas

7 Patricio Marcos, Op. cit. p. 125.

políticamente es la de los hombres libres. Se trata de una forma constitucional de carácter republicano, sustentada en un número mayor de ciudadanos organizados a partir de el valor civil como principio de organización política, ejercido con justicia política entre ricos y pobres de la sociedad:

El gobierno ciudadano o de los hombres libres, el tercero en hacer su aparición en la historia del ciclo político de las comunidades, es un gobierno frontera entre los que llamamos anteriores y los posteriores, los verdaderos y los falsos gobiernos, los políticos y activos y los esclavos o pasionales.⁸

Una vez instaurado el valor ciudadano como principio político, el fin del Estado se orienta a establecer la igualdad proporcional en la distribución de los honores, los cargos públicos, la riqueza y la propiedad entre ricos y pobres, con base en la justicia política.

El gobierno de la tercera parte anterior consiste en una justa proporción o mezcla de riqueza y libertad; composición hecha para vivir un estilo libre de vida y beneficiar equitativamente a la clase de los ricos y a la clase de los pobres.⁹

Es éste el caso de la Constitución política de México de 1917, como resultado del movimiento revolucionario de 1910 y 1913. En ella convergen elementos democráticos y oligárquicos en una síntesis política que le otorgaría el carácter republicano al Estado mexicano, como se verá más adelante en el capítulo tercero.

8 Patricio Marcos, Op. cit. p. 83-84.

9 Patricio Marcos, Op. cit. p. 85.

Por otra parte se encuentran las formas de asociación humana derivadas de las constituciones políticas anteriores, pero opuestas por el fin que persiguen. En ellas prevalece el ejercicio del poder, antes que por el bien de la comunidad, para el bien del individuo, del grupo o de la clase social que lo ejerce a través de las magistraturas políticas establecidas en la sociedad.

Se trata de las partes posteriores de las sociedades humanas, caracterizadas por el ejercicio despótico del mando. Como desviación de la autoridad real del monarca tenemos el dominio despótico del tirano sobre los gobernados, cuyas manifestaciones más evidentes son la arbitrariedad y la búsqueda de su beneficio personal en detrimento de las otras partes de la sociedad. Es éste un régimen sustentado en la injusticia y por lo mismo, ajeno al objetivo de toda comunidad política, el bien de la colectividad.

Ejemplos de tiranos los tenemos en la historia de nuestro país, los más sobresalientes son sin duda, durante el siglo XIX, el despotismo de Antonio López de Santa Anna, a cuyo desgobierno se debió, entre otras causas, la pérdida de la mitad del territorio nacional ante los Estados Unidos de Norteamérica y el de Porfirio Díaz, quien hizo entrega de las riquezas sociales y naturales del país a las oligarquías extranjeras durante el último cuarto del siglo pasado y la primera década del presente.

Debido a que en la actualidad prácticamente han sido borrados del escenario político y por lo mismo de las sociedades

los principios en que se sustentaron las constituciones políticas: la prudencia, el honor y el valor ciudadano ante el avasallador empuje del principio político oligárquico y el principio político democrático, el mundo se encuentra dividido en sociedades oligárquicas y democráticas.

El ascenso de las constituciones de carácter oligárquico al escenario político se produce cuando la clase rica de la sociedad irrumpe en el escenario político una vez pervertido el intercambio comercial entre los individuos y entre los pueblos. Un exceso en el tomar y una falta en el dar durante el proceso de intercambio económico y comercial es la característica peculiar de las sociedades oligárquicas, de tal forma que la ganancia se convierte en causa de toda realidad en este tipo de sociedades. Así, el lucro económico configura el signo de las constituciones oligárquicas; en consecuencia, los cargos públicos son otorgados con base en altas tasas de propiedad, de tal forma que la autoridad política es desplazada por el poder económico. Las comunidades son convertidas así, en sociedades sometidas al dominio de una minoría con acceso a las más altas magistraturas del Estado.

Las constituciones de carácter oligárquico representan finalmente el triunfo político de la parte de la sociedad que posee riqueza, propiedad y un afán excesivo por la ganancia en el intercambio con las partes restantes de la comunidad. El ejercicio del poder se orienta hacia el beneficio de la clase rica de la sociedad.

Tal fue el caso de la sociedad mexicana durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera década del XX, periodo en que se aplicó en el país hasta sus últimas consecuencias el principio político de las oligarquías, al hacer de los bienes nacionales un negocio y entregar las riquezas naturales y sociales del país a la participación de las oligarquías extranjeras, como podrá apreciarse más adelante en el capítulo segundo, sin descartar la tendencia que nuestra constitución política experimenta a partir de 1946, y que en la actualidad se desliza vertiginosamente hacia la segunda experiencia histórica bajo el principio político oligárquico.

Finalmente, las constituciones de carácter democrático están fíncadas en la idea de igualdad y semejanza de todas las partes de la sociedad. El acceso de la multitud al escenario político configura el término del ciclo político por el que transitan las distintas comunidades.

Con el advenimiento histórico de la tercera parte posterior al gobierno de las comunidades se consume el ciclo político que atraviesan los distintos pueblos. Último gobierno de las partes desviadas que sigue a la tiranía y al régimen de la riqueza ilimitada, el imperio de la multitud concluye los cambios que padecen las sociedades humanas en el decurso de su historia.¹⁰

Sin embargo, existe actualmente una confusión en la definición generalizada de la democracia como forma de organización política, al afirmarse que es ésta una constitución donde las mayorías detentan la soberanía de una nación, pues de

10 Patricio Marcos, Op. cit., p. 97.

alguna manera sucede lo mismo en las oligarquías. Lo correcto es decir que existe una constitución democrática cuando el poder es ejercido por las muchedumbres pobres apasionadas por la libertad, ya sea directamente o a través de las leyes y que resulta accidental que sea numerosa, de la misma forma que en las constituciones oligárquicas resulta accidental que sean pocos los que ejercen el poder, pues el elemento que distingue a una y otra forma de desgoberno es la riqueza en una y la pobreza en la otra, como principio del poder político.¹¹

Así pues, en las constituciones fundadas en el principio político democrático, el poder está en manos de las mayorías que no poseen nada o poseen muy poco, es decir, los pobres, y, puesto que en todas partes los pobres son mayoría, éstos exigen, apoyados en la fuerza del número, una participación por turno de los cargos públicos, con base en la idea de igualdad entre todas las partes de la sociedad.¹²

La idea de igualdad política en las democracias está asociada al nacimiento libre. De esta forma configuran las masas su principio político, al pensar que si se es igual en un aspecto, la libertad, se es por eso completamente igual en todo.

Así pues, a partir de la idea de igualdad entre todos se establece el poder de las masas en las constituciones democráticas, en ellas, los cargos públicos son distribuidos de

11 Aristóteles, Op. cit., p. 817

12 Ibid. p. 781.

manera equitativa y por turno entre todos, siempre que el ejercicio de su desgobernó favorezca a la clase social en el poder: la mayoría pobre.

En el caso de la Constitución Política de México de 1917, producto de la Revolución Mexicana de 1910 y 1913, la vertiente democrática quedó configurada por las clases populares protagónicas del movimiento armado, especialmente la clase campesina, clase social que aportó el carácter agrarista a la lucha armada a partir de 1913 y que finalmente estableció el elemento democrático en la Constitución Política de 1917, como se verá más adelante en el capítulo tercero.

Tales son, pues, las formas constitucionales posibles de establecer en las sociedades humanas, a saber: la realeza, la aristocracia y la república; fincadas en lo mejor de sus partes: el mejor hombre, los mejores o bien los ciudadanos; el ejercicio de su autoridad estará orientado hacia el bien de la comunidad, bajo los principios políticos de la prudencia, el honor y el valor ciudadano respectivamente. En los tres casos se cumple la condición suficiente para considerarlas sociedades organizadas políticamente; en las dos primeras existe virtud política en el ejercicio de la autoridad y en el tercer caso se cubre el requisito mínimo para dar por hecho que existe organización estatal: la justicia política.

Análogamente sucede en las sociedades sometidas al dominio despótico de una de sus partes, como sucede en la tiranía, la oligarquía o la democracia; en tales sociedades prevalece el

poder ya sea del tirano, de los ricos o de los pobres para beneficio del individuo, el grupo o la clase social que lo ejerce. Tales sociedades son llamadas Estados sólo por analogía con los anteriores, pues el ejercicio del poder en favor de una parte de la sociedad, socaba el fin de la comunidad: el bien común. La ausencia al menos de justicia política, lleva implícito el quebranto de la autoridad política; así, al no existir autoridad política tampoco existe gobierno, situación que implica la ausencia de soberanía en la sociedad, puesto que se trata de sociedades políticamente inconstituidas.

Por otro lado, el documento constitucional se ubica en el ámbito de las leyes con base en las cuales deben gobernar los magistrados; si bien éstas son distintas de los principios políticos que fundan una constitución, generalmente se establecen como consecuencia de tales principios, introduciendo la justicia o la injusticia en la sociedad conforme a la naturaleza política de la constitución real de la sociedad. Tal es el caso de la Constitución política de México de 1917, cuya naturaleza original es de carácter monárquico-republicana; sin embargo, debido a la corrupción del elemento monárquico en favor de una de las partes constitutivas de la sociedad mexicana, la constitución legal es administrada oligárquicamente en materia de propiedad de la tierra. Esto ocurre principalmente por las alteraciones hechas al artículo 27 del documento constitucional especialmente a partir de 1946, como podremos observar con mayor detenimiento en el capítulo cuatro.

Sistemas de propiedad

Existe una directa relación entre el sistema de propiedad territorial de un país y su forma constitucional. En el apartado anterior analizamos las diversas formas constitucionales que las sociedades humanas pueden darse, tales son: la monarquía, la aristocracia y la república. Por otro lado vimos que existen otras tantas formas de asociación humana derivadas de las anteriores pero opuestas por el fin que persiguen, estas son: la tiranía, la oligarquía y la democracia. En todas y cada una de las formas de asociación humana caracterizadas, la propiedad material ocupa un lugar determinado. Si bien, en las sociedades políticamente constituidas la propiedad material cumple el papel que le corresponde como una de las condiciones simplemente necesarias para la existencia del Estado, en las sociedades Inconstituidas o despóticas, la propiedad es transformada en la parte más importante; es decir, viene a significar el todo social ya sea por la falta de ésta o por su exceso.

Para estar en condiciones de caracterizar a los sistemas de propiedad posibles de establecer en una sociedad y el lugar que ocupa la propiedad en general en cada una de las formas de asociación humana, empezaremos por la definición de propiedad; etimológicamente, la palabra propiedad se deriva de la voz parte,

de tal forma que la aplicación del concepto de propiedad nos remite a la idea de que una cosa, un artículo de propiedad es parte de algo o de alguien, siendo ese algo, un todo; así lo establece Aristóteles cuando dice:

El término artículo de propiedad se utiliza de la misma manera que el término parte: una cosa que es parte de algo no solamente es parte de otra cosa, sino que absolutamente pertenece a otra cosa; eso mismo ocurre con un artículo de propiedad.¹³

Ahora bien, un individuo, una familia o una sociedad, representan cada una a un todo compuesto de partes, de tal manera que los miembros del cuerpo humano forman parte del cuerpo todo y éste a su vez pertenece al alma; de la misma forma cada miembro de la familia constituye una parte del todo que es la familia y las partes sociales constituyen a la sociedad. Sin embargo, la propiedad material, si bien forma parte del todo individual, familiar o social, su lugar sólo corresponde a una de las condiciones necesarias para la existencia material del individuo, la familia y la sociedad.

En forma general, la propiedad viene a ser una colección de instrumentos para la vida individual o colectiva que puede ser dividida en instrumentos para la acción y en instrumentos para la producción, así lo señala el profesor Patricio Marcos cuando dice lo siguiente:

O es un instrumento de acción, que es lo propio de las partes o propiedades animadas como el cuerpo o los esclavos; o es instrumento de producción, lo que es característico de las partes o propiedades inanimadas como lo son la tierra o los instrumentos que permiten

13 Aristóteles, Op. Cit., p. 684

elaborar artesanías o productos manufactureros o la sofisticación de estos "bienes de capital".¹⁴

Si bien, las dos clases de propiedad señaladas están sujetas al todo que es el propietario y por lo mismo será la naturaleza del propietario la que defina el carácter de la propiedad ya sea en su calidad de instrumento de acción o de producción, en éste apartado sólo nos ocuparemos de la propiedad de la tierra y su relación con las diversas formas de asociación humana.

Desde el momento en que las familias crecieron y formaron comunidades, surgió la necesidad de establecer normas en cuanto a la posesión y uso de la propiedad de la tierra; algunas de estas normas resultaron de la costumbre, otras, se establecieron por vía de las leyes, con justicia o injustamente conforme al principio o principios políticos constitucionales.

Antes de abordar los rasgos particulares de los diversas formas de propiedad de la tierra en México y su relación con las formas constitucionales rectas y desviadas históricamente establecidas, veamos cuantos y cuales son los sistemas de propiedad posibles de establecer en una sociedad humana.

Hipotéticamente son tres los sistemas posibles de propiedad en lo general: el primero, es aquel donde toda la propiedad debe ser poseída por todos en común, es decir, un régimen exclusivamente público de propiedad. El segundo, es aquel donde toda la propiedad material debe ser exclusivamente privada, y en el tercero, el sistema de propiedad debe ser mixto, en este

14 Patricio Marcos, Op. cit. p. 105

sistema, algunas cosas deben ser de propiedad común y otras de propiedad privada.¹⁵

El no tener nada en común es evidentemente imposible, porque una sociedad es esencialmente una comunidad y esta debe tener al menos, un territorio común.¹⁶ De lo anterior se deduce que orientar la legislación hacia un régimen de propiedad exclusivamente privado atenta contra la existencia misma del Estado. De ésta forma, sólo restan dos sistemas posibles de establecer en una sociedad: que todos los ciudadanos posean todo en común, o bien, que algunas cosas sean de propiedad común y otras no.

Establecer un régimen de propiedad exclusivamente común en una sociedad, o bien, orientar la legislación hacia un sistema de propiedad donde todo sea de todos, también implica poner en riesgo la existencia del Estado. En primer lugar, porque una sociedad está compuesta de partes diferentes entre sí, con distintos intereses y pretensiones; en segundo lugar, porque existe una tendencia natural en el hombre a tener un mayor apego a las cosas que le pertenecen en lo particular al mismo tiempo que se desentiende de lo que le pertenece colectivamente, así lo establece Aristóteles cuando dice:

La propiedad que es común a un mayor número de poseedores es objeto de una menor atención; los hombres se preocupan lo más posible de sus posesiones privadas, y mucho menos de lo que poseen en común, incluso sólo

15 ver Aristóteles, Op. cit. p. 712.

16 Ibid. p. 712.

en cuanto afecta a sus intereses personales.¹⁷

Esto se debe principalmente a que los hombres --señala el mismo autor-- se preocupan menos por los bienes que poseen en común, con la idea de que otro estará preocupándose por ellos.

Resulta así, evidente, que el sistema de propiedad material exclusivamente común, no es el más adecuado para establecer en una sociedad organizada políticamente.

Por todo lo anterior, podemos inferir que en términos generales, el sistema de propiedad más adecuado para establecer en una sociedad debidamente constituida es aquel que mezcla el sistema de propiedad privada en cuanto a la posesión y el sistema público de propiedad en cuanto al uso:

La propiedad, en efecto, debe ser común en un sentido, pero debe ser privada hablando de una manera general. Pues, por una parte, al ser distintos los intereses, no habrá lugar a quejas recíprocas y será posible progresar constantemente, porque cada uno se consagrará a lo que es propiamente suyo; y por otra parte, se cumplirá con la virtud del desinterés si los beneficios vienen a ser de uso común...¹⁸

Así pues, en orden al fin de toda comunidad organizada políticamente, el bien común, lo mejor para la sociedad es establecer en ella un régimen mixto de propiedad, de tal forma que las posesiones sean privadas pero haciendo un uso común de las mismas, para lo cual se requiere no sólo que las leyes sean establecidas en este sentido como el educar a los ciudadanos en la política.

17 ibid. p. 716

18 ibid. p. 721

Históricamente, el sistema de propiedad material en general pero especialmente la propiedad de la tierra se ha derivado del principio político constitucional establecido en las distintas sociedades humanas. La causa principal de que la propiedad material sea objeto de diversas modalidades en su posesión y uso en el devenir histórico de los pueblos se debe a las pretensiones de igualdad entre las diversas partes sociales.

La nación mexicana transitó por diversas formas de organización política antes de constituirse en Estado independiente y soberano; en cada uno de sus periodos históricos la propiedad de la tierra adquirió la modalidad del principio político establecido por el gobernante o la clase social instalada en el poder, como podremos apreciarlo en el siguiente capítulo.

CAPITULO SEGUNDO

Antecedentes de la propiedad en México.

El actual régimen de propiedad de la tierra en México está íntimamente vinculado a la historia política del país, de tal forma que no es posible tener un conocimiento auténtico de la orientación de la estructura de propiedad en nuestros días, si no se tiene una noción amplia del proceso evolutivo de la formación social mexicana y de su influencia en las formas de propiedad adoptadas durante las diversas etapas de nuestra historia.

De igual manera, no es posible identificar a las vertientes políticas contemporáneas si se desconocen los antecedentes de la constitución política de México.

Así pues, en México la propiedad de la tierra es parte sustancial de su proceso histórico; el período prehispánico, la época colonial y los tres grandes movimientos --el de Independencia, la reforma y el iniciado en 1910-- han tenido como telón de fondo la distribución de la propiedad territorial.

Además, los principios políticos que convergen en el régimen de propiedad establecido en el artículo 27 del documento constitucional de 1917, son el resultado de las experiencias del pasado, de tal forma que para caracterizar la orientación del

régimen de propiedad actual es necesario ubicar el origen de tales principios.

Es propósito del presente capítulo caracterizar políticamente las diversas etapas de la historia de la sociedad mexicana y su relación con las formas de propiedad de la tierra, establecidas como consecuencia del principio o principios políticos constitucionales y a través de la costumbre y la legislación en cada uno de los periodos históricos.

Epoca precolonial

El origen de la estructura de propiedad de la tierra de la historia contemporánea de nuestro país, se encuentra en el largo periodo de asentamiento de las comunidades prehispánicas que poblaron el actual territorio nacional; especialmente los territorios aledaños a los antiguos grandes lagos de la Meseta Central y del Valle de México, desde por lo menos 10 000 años antes de nuestra era; el clima y las condiciones geográficas favorecieron el descubrimiento de la agricultura, actividad que permitió la consolidación y el engrandecimiento de los pueblos del Valle de Anáhuac.

La producción agrícola, fue la base del desarrollo de la mayor parte de las comunidades establecidas en el territorio mesoamericano; así, de la relación entre el territorio denominado por don Andrés Molina Enríquez como la zona fundamental de los cereales y las comunidades que la ocuparon, se derivaron los

vínculos de propiedad y los modos de vida prehispánicos.

Cuando los españoles llegaron al continente americano, el actual territorio nacional se encontraba poblado por numerosas comunidades con distintos grados de desarrollo. Algunas culturas prácticamente habían desaparecido como la otomí, la teotihuacana y la tolteca; otras en cambio, se encontraban en pleno desarrollo armonizando la ciencia, el arte, la religión, la técnica y la producción como las culturas maya, acolhua, teapaneca y azteca, quienes dominaban la mayor parte de lo que actualmente constituye el territorio nacional; especialmente destacan los pueblos azteca y maya por su alto grado de desarrollo cultural, económico y por su organización política.

La mayoría de las comunidades establecidas en el territorio mesoamericano durante la época precolonial, presentaban los mismos rasgos en su estructura política como consecuencia del proceso lógico que toda comunidad experimenta en su desarrollo natural, al transitar de la familia a la tribu, clan, pueblo, etc.; puesto que los miembros de cada comunidad descendían del mismo linaje, cada tribu se componía de pequeños grupos emparentados entre sí, sujetos a la autoridad del individuo más anciano.¹⁹

El pueblo azteca fue el último en establecerse en el Valle de Anáhuac durante el periodo previo a la conquista española, dirigidos por Tenoch se declararon en un principio tributarios

¹⁹ Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México y La Ley Federal de Reforma Agraria, México, Ed. Porrúa, vigésima edición, 1985, p. 16.

del rey de Azcapotzalco, quién era propietario del lugar donde se instalaron.

Constituido políticamente en una monarquía hereditaria, el pueblo azteca creció económica y culturalmente en armonía con la naturaleza y principalmente con su comunidad; el bien común derivado del ejercicio de la autoridad del monarca permeaba a todas las partes sociales, como lo señala Enrique Florescano cuando dice lo siguiente:

La tarea del hombre en la tierra no era realizar su vida individual --concepción inexistente en la mentalidad prehispánica--; sino contribuir a preservar el orden cósmico, y a través de él, el de la colectividad a que pertenecía: tribu, calpulli, familia. La continuidad de la vida humana, o para ser más precisos, de la comunidad, ese era el sentido último de la existencia individual.²⁰

El ejercicio de la autoridad desplegado por los gobernantes aztecas se debía principalmente al alto sentido de la política que tenían las clases dirigentes de la sociedad, el candidato a gobernante era criado en el Calmecac y educado en la virtud política; además debía ser valiente, ejercitado en las cosas de la guerra, prudente y sabio.²¹

Los sucesivos monarcas mexicanos, confederados para su mutua defensa con los reinos de Texcoco y Tlacopan, desarrollaron una intensa actividad política que los condujo a dominar

²⁰ Enrique Florescano, Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México, 1500-1821, México, Ediciones Era, 5a. edición, 1982, p. 21.

²¹ Manuel Orozco y Berra, Historia antigua y de la conquista de México, 2a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., Tomo I, Libro 2o. Cap. VIII, 1978, p. 301.

territorialmente todo el Valle de Anáhuac, incorporando a los pueblos conquistados a la autoridad de México-Tenochtitlan bajo diversos mecanismos tributarios y mediante el intercambio comercial.

De esta forma, la estructura de propiedad de la tierra en los señoríos del Valle de Anáhuac, se encontraba en el momento de la conquista hispánica regida por el principio político monárquico; el rey era el propietario original de todos los territorios sujetos a su autoridad, cualquier forma de propiedad particular o colectiva dimanaba del monarca.²²

Del mismo modo estaba organizada la propiedad territorial en la sociedad azteca, originalmente recaía la propiedad en el soberano quien tenía la facultad de cederla a los particulares y clases sociales con base en los méritos y aportaciones a la comunidad, o bien, bajo condición de usufructo con la vista puesta en el interés general de la colectividad.

Las sucesivas conquistas del gobierno azteca le permitían disponer de grandes extensiones de tierra. Estas eran distribuidas por el rey con prudencia política entre las diversas partes sociales de acuerdo con la jerarquía de cada una de ellas; en primer lugar se encontraban las tierras propiedad del monarca; en segundo lugar estaban las tierras propiedad de la nobleza, otorgadas por el rey en calidad de recompensa por los servicios prestados a la casa real; poseían las tierras bajo condición de usufructo sin poder disponer de ellas fuera de dejarlas en

22 Lucio Mendieta y Núñez, Op. cit. p. 72.

herencia a sus legítimos sucesores; si la familia se extinguía o el propietario incurría en alguna falta grave la propiedad volvía al rey quien disponía de ella a voluntad. Esta aristocracia era muy estimada por las otras partes sociales, por ser la clase social más cercana al soberano.²³

Finalmente, de las tierras distribuidas por el rey, producto de las conquistas, se encontraban las donaciones hechas a los guerreros en calidad de recompensa por sus hazañas, si bien no todas las tierras poseídas por los nobles y los guerreros eran producto de las conquistas, puesto que gran parte de sus propiedades tenían su origen en la fundación misma del reino.

Por otro lado, estaban las tierras destinadas al culto religioso y las destinadas a sufragar los gastos militares y de guerra. Estas eran trabajadas por campesinos que no tenían propiedades y parte del producto era destinado a sufragar los gastos de conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios, sostenimiento de los funcionarios públicos y la función religiosa.

Por último, el pueblo común poseía dos tipos de tierra: las de cultivo y las no cultivables. Las primeras eran pequeñas parcelas entregadas a los jefes de familia bajo condición de usufructo, quienes estaban obligados a trabajarlas ininterrumpidamente; de lo contrario, perdían su derecho a ellas si dejaban de labrarlas durante dos años consecutivos. Las tierras no cultivables se destinaban a usos colectivos como la

23 Manuel Orozco y Berra, Op. cit. p. 305.

caza y la recolección de productos silvestres.

Las tierras que aún no tenían un destino específico estaban a disposición de las autoridades y son equiparables a las tierras que durante la Colonia recibieron el nombre de realengas, y que actualmente son denominadas terrenos baldíos o nacionales.

Como se puede observar, durante la época precolonial la estructura de propiedad de la tierra en la sociedad azteca corresponde a la forma constitucional de carácter monárquico caracterizada en nuestro apartado teórico; el rey, en calidad de soberano, tenía a su cargo todos los objetos de deliberación política; el ejercicio de su autoridad estaba orientado al beneficio de todas las partes de su comunidad con base en la prudencia política, de tal forma que se trataba de una sociedad debidamente constituida en atención a lo mejor de sus partes, si bien, el tránsito hacia la segunda forma de organización política comenzaba a gestarse a la llegada de los españoles.

poca colonial

España se encontraba en proceso de unificación política y territorial en el momento del descubrimiento y conquista de América; fueron precisamente los reyes católicos Isabel y Fernando quienes establecieron la monarquía hispánica al finalizar el siglo XV. Heredera de una profunda tradición aristocrática, la sociedad española se regía por instituciones y costumbres fincadas en el honor. Sin embargo, el proceso de

Integración de los reinos de España se ubica en un período histórico en que la economía mercantil y comercial se extendía por toda Europa, como expresión del ascenso al escenario político de una nueva clase social que lograba entronizar el principio político de la ganancia en la organización de la sociedad: la oligarquía comercial y financiera. Misma que, más adelante, enarbolaría la bandera del liberalismo como doctrina legitimadora del poder hegemónico de las burguesías europeas.

En este contexto, los reyes católicos de España vieron en el descubrimiento de las Indias Occidentales la posibilidad de incorporarse al mercantilismo y acortar así la distancia que los separaba del proceso económico iniciado en las Provincias Unidas de Europa, además de controlar en el futuro el dominio comercial y mercantil del resto de Europa y de los continentes abastecedores de metales preciosos y especias, iniciativa que se comprobaría años después con la política imperial de Carlos V y Felipe II. Así, una vez contagiados los reyes españoles del espíritu mercantilista de la época, se apresuraron a obtener los títulos de propiedad de las tierras del Nuevo Mundo; títulos que fueron expedidos por el Papa Alejandro VI por medio de la Bula Inter Caetera del 4 de mayo de 1493, conocida también con el nombre de Noverint Universi. De esta forma se legalizó la incorporación de las tierras descubiertas a la Corona de Castilla.

Con la unificación de los reinos de Castilla y Aragón a través de su heredera doña Juana, se estableció la monarquía

hispánica, y con ello, la integración territorial, incluyendo los territorios indianos, mismos que pasaron íntegramente a formar parte de la propiedad patrimonial del heredero universal Carlos I de España y V de Alemania.

Así, Mesoamérica fue convertida en la Nueva España en virtud de la conquista y las tierras conquistadas pasaron a formar parte del patrimonio de la Corona española. La legislación hispánica fue trasladada a la Colonia reconociendo como iguales a los súbditos conquistados y a los vasallos españoles; sin embargo, la naturaleza comercial de la conquista y de la posterior colonización, la diferencia cultural entre conquistadores y conquistados y las limitaciones geográficas, impidieron que la autoridad del monarca español alcanzara a proteger los bienes y derechos de los indígenas sometidos.

Aún así, durante el período colonial se establecieron en la Nueva España los dos principios políticos heredados de las dos culturas: el monárquico prehispánico y el aristocrático español. Especialmente en materia de propiedad de la tierra, la convergencia de los dos principios políticos señalados configuraron las formas de propiedad establecidas.

El elemento monárquico se manifestó una vez que los reyes de España legitimaron como propiedad patrimonial las tierras descubiertas. De la Corona se derivaron todas las formas de propiedad privada o comunal reconocidas legalmente durante este período.

El elemento aristocrático se formó a partir de las

tradiciones y costumbres de los españoles que se establecieron en la Nueva España. Si bien en un principio los conquistadores orientaron todos sus esfuerzos hacia el enriquecimiento rápido por vía de los metales preciosos, las dificultades que su extracción representaba los condujo hacia el elemento propio de su naturaleza aristocrática, la tierra. La gran propiedad, el mayorazgo, la hacienda, el dominio señorial, su perpetuidad, configuraron el símbolo de honor y prestigio fomentado a través de los años por la costumbre y la legislación hispánica.

Así, la gran propiedad de la tierra durante el período colonial se formó a partir del principio político aristocrático español, de ahí que el mayorazgo, como símbolo de honor, representara un elemento esencial en las aspiraciones de los conquistadores por obtener títulos de nobleza; para ello, necesitaban vincular los bienes obtenidos en recompensa por las acciones de guerra y, una vez vinculados, someterlos a las disposiciones legales concernientes al mayorazgo y la sucesión hereditaria de los bienes sujetos al perpetuo dominio de alguna familia, con prohibición de enajenarlos.²⁴

En principio, por el carácter mixto de las empresas de descubrimiento --conquista y colonización-- los reyes hispánicos otorgaron las "capitulaciones" y sus instrucciones respectivas a los conquistadores; por medio de ellas, se hacían acreedores a un cierto porcentaje de las tierras descubiertas y conquistadas. El

24 Guadalupe Rivera Marín de Iturbe, La Propiedad Territorial en México, 1301-1810, primera edición, México, Siglo XXI editores, 1983, p. 320.

procedimiento legal utilizado en las capitulaciones para formalizar el trato, constituyó la primera fuente del derecho indiano y la primera forma de propiedad privada establecida legalmente por la Corona en la Nueva España.

Otra fuente de propiedad privada durante este período fue la Instrumentada por los reyes españoles para estimular el arraigo de los expedicionarios en las tierras descubiertas, o bien, como recompensa a los conquistadores conocidas como leyes de población.

La cantidad de tierras otorgadas era determinada en función de la jerarquía de los soldados o de los recursos aportados por los particulares para la empresa colonizadora, de acuerdo con lo establecido en la Ley I, Título Doce, Libro cuarto de la Recopilación de Indias promulgada por Fernando V en Valladolid el 18 de Junio de 1513, cuyo contenido es el siguiente:

Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos: es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas, en los pueblos y lugares que por el gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones y los que fueren de menos grado y merecimiento...²⁵

Otro de los instrumentos legales utilizado por los reyes españoles para compensar con grandes extensiones de tierra a los conquistadores y colonizadores consistió en la gracia o merced

25 Wistano Luis Orozco, Legislación y Jurisprudencia sobre terrenos baldíos, edición facsimilar de la de 1985, México, Ediciones el Caballito, 1974, p. 25.

real. El rey de España en turno cedía a los colonizadores españoles, por medio de mercedes reales, grandes extensiones de tierra en calidad de propiedad particular, dando origen así, a una clase social aristocrática integrada por peninsulares y criollos, quienes ocupaban los mas altos cargos de gobierno y el alto clero a cuyas costumbres y organización se debió en gran medida la estabilidad política durante los dos primeros siglos de vida de la Nueva España.

Por otro lado, la dispersión indígena provocada por la conquista dio origen a la creación del fundo legal, el cual consistía en una concesión mínima de tierra para la congregación y el establecimiento de los indígenas dispersos:

La real cédula de junio de 1687 y la de 12 de julio, establecieron una concesión mínima de tierras a los pueblos indígenas: seiscientas varas medidas de la iglesia del pueblo a cada uno de los puntos cardinales.²⁶

El fundo legal quedó integrado así, por las tierras sobre las cuales se levantó el poblado indígena.

Al lado del fundo legal se creó el ejido, forma de propiedad comunal de los pueblos que consistía en:

Una extensión de tierra concedida a los pueblos, villas y ciudades de la colonia, después República Mexicana, para uso común y gratuito de sus habitantes, y cuya extensión no está ocupada por las casas o por los edificios públicos de las poblaciones.²⁷

26 Wistano Luis Orozco, Los Ejidos de los pueblos, México, Ediciones El Caballito, 1975, p.48.

27 Ibid. p. 50

El ejido estaba constituido por tierras de uso colectivo situadas en las afueras de los pueblos, con medidas de por lo menos una legua cuadrada con bosques y pastos, inalienables y administrados por el consejo del pueblo. Sus antecedentes se localizan en el altepetlatl de los aztecas y en las leyes de las Siete Partidas. El ejido conservó durante este periodo el rasgo de propiedad común aunque fue objeto de apropiación individual en forma gradual y permanente.

Los bienes de "proprios" se integraron por tierras trabajadas colectivamente para cubrir los gastos públicos, extensiones de tierra para apacentar ganado y construcciones o bienes de uso público. Mendieta y Núñez señala que sobre el fundo legal, el ejido y los propios, ningún particular tenía derechos de propiedad; el fundo legal y los propios eran propiedad pública, concedidas a la entidad moral pueblo y no a personas determinadas; en cuanto al ejido, se hallaba en la misma categoría.²⁸

Finalmente, entre las formas de propiedad con cierto rasgo de propiedad comunal, mezcla de las costumbres prehispánica y española, se encuentran las tierras de común repartimiento, las cuales consistían en tierras de labor distribuidas en parcelas entre los habitantes del poblado, bajo condición de usufructo.

Estas fueron las formas de propiedad legalmente reconocidas en el periodo colonial derivadas de la Corona española. Las tierras que no estaban amparadas con algún título legalizado por

28 Lucio Mendieta y Núñez, Op. cit., p. 77.

el rey o por alguna autoridad en representación del monarca hispánico, eran consideradas propiedad del rey, definidas como realengas y podían ser cedidas a los particulares por medio de mercedes reales o subasta.

Durante los dos primeros siglos coloniales la mixtura de los principios políticos, el monárquico y el aristocrático, determinaron no sólo la estructura social y política de la Nueva España, sino también las relaciones económicas entre las partes sociales; sin desconocer que, en buena medida, el elemento oligárquico incrustado en las causas de conquista y colonización tuvo su influencia en las relaciones entre conquistadores y conquistados, especialmente en materia de propiedad territorial, no obstante que la Corona legisló permanentemente protegiendo la propiedad de los indígenas, como lo demuestra el contenido de la Ley VII, Título doce, Libro cuarto, de las Leyes de Recopilación de Indias al establecer lo siguiente:

Mandamos que los repartimientos de tierras así en nuevas poblaciones, como en lugares y términos que ya estuvieren poblados, se hagan con toda justificación sin admitir singularidad, acepción de personas ni agravio de los indios.²⁹

Lo cierto es que la constante afluencia de inmigrantes españoles acaparó la mayor parte de las tierras, incluyendo aquellas que estaban ocupadas o pertenecían a los pueblos en calidad de tierras comunales, como lo señala Rivera Marín cuando dice:

29 Wistano Luis Orozco, Legislación y Jurisprudencia sobre terrenos baldíos, p. 25.

Otras tierras comunales destinadas al sostenimiento de los habitantes de las ciudades y poblados indígenas fueron motivo de adjudicación a favor de los conquistadores y demás autoridades hispanas, quienes las ocuparon a nombre de la corona.³⁰

Aún así, la cantidad de tierras en manos de los indígenas fue mayor durante el periodo colonial que durante el siglo XIX, después de la Independencia.

Por otro lado, se formó en este periodo la propiedad territorial eclesiástica. Acorde con el principio político aristocrático los grupos de misioneros que arribaron a la Nueva España, recibieron de la Corona mercedes reales que constituyeron el inicio de sus propiedades. Así, las principales fuentes de ingreso de la Iglesia, resultaron de las propiedades territoriales constituidas por fincas rústicas y urbanas y el manejo de los capitales financieros adquiridos por medio de las dotaciones de los beneficios simples, de aniversarios perpetuos de finados y fiestas eclesiásticas; las contribuciones impuestas, constituidas por diezmos y primicias; los derechos parroquiales como limosnas, bienes de difuntos, obras pías y fundaciones piadosas; todas ellas constitulan las fuentes de la propiedad productiva, invertida en bienes raíces o en operaciones financieras, aplicadas básicamente a créditos hipotecarios, prestamos con garantía prendaria y censos. El dinero que la Iglesia prestaba con intereses se canalizaba hacia la agricultura y era garantizado por medio de la hipoteca de las fincas rústicas, las cuales pasaban a ser propiedad del clero si se

30 Guadalupe Rivera Marín, Op. cit. p. 212.

dejaba de cubrir el crédito concedido.

Por otra parte, el derecho canónico establecía la prohibición de enajenar o donar los bienes eclesiásticos. En consecuencia, todo bien que entraba al dominio de la Iglesia, se retiraba de la circulación comercial, razón por la cual recibían el nombre de bienes de "manos muertas". Además, la propiedad eclesiástica no pagaba impuestos, ya que se trataba de una institución de carácter eminentemente aristocrático, dentro de una forma de organización política cuyo sistema de relaciones entre las partes sociales estaba fincada en el honor y no en la ganancia, por lo cual no era extraña, en la época, la acumulación de riqueza y propiedad en manos de la Iglesia.

Hasta el año de 1700, la estructura de propiedad correspondía sin problemas a los principios políticos monárquico aristocráticos establecidos por las dos culturas etrelazadas por la conquista y colonización, a pesar de las salientes oligárquicas ya expuestas.

Al morir Carlos II sin dejar sucesor para el trono Español, pasa a ocuparlo el Duque de Aragón, segundo nieto de Luis XIV de Francia; se establece así, la dinastía de los Borbones. En 1700, al instalarse en el trono Felipe V, con el propósito de constituir a España en un "Estado Moderno", puso en práctica una serie de disposiciones con marcados rasgos oligárquicos. En principio se dictan medidas tendientes a debilitar el poder económico del clero especialmente orientadas al desmantelamiento de la propiedad territorial, que culminaron en la Nueva España

con la expulsión de los jesuitas en 1767.

Por otro lado, como un efecto del elemento oligárquico desplegado por la metrópoli en favor de la incipiente oligarquía peninsular durante todo el siglo XVIII, la Corona impuso limitaciones al desarrollo de la agricultura, la industria y el comercio interior y exterior de la Nueva España.

El 26 de diciembre de 1804, la Corona expidió una real cédula sobre enajenación de bienes raíces, que obligaba a la Iglesia a vender sus propiedades con el objeto de enviar a España el producto en calidad de préstamo.

Debido a la naturaleza de las inversiones del capital eclesiástico en la Nueva España, resultaron afectados grandes sectores ligados a la Iglesia por medio de créditos; esto provocó el descontento generalizado.

En términos generales, las formas de propiedad establecidas durante la colonia estaban fincadas en los principios políticos monárquico-aristocráticos y al finalizar el siglo XVIII, resultaban antagónicas a los elementos económicos de carácter oligárquico impulsados por la metrópoli. Es decir, la estructura política monárquico-aristocrática de la Nueva España, había entrado en un proceso de destrucción ante la creciente influencia de la ideología liberal europea en las filas internas de la propia aristocracia local y la incipiente oligarquía novohispana.

México Independiente

México nace a la vida independiente como resultado de una serie de factores internos y externos que se conjugaron a principios del siglo XIX, en medio de un conflicto histórico entre dos principios políticos: el aristocrático y el oligárquico. En lo externo, España se encontraba en crisis política debido a la creciente influencia de las oligarquías europeas consolidadas como estados nacionales y en redoblado auge industrial y comercial, factores que influyeron directamente en la apertura económica de las colonias españolas. En lo interno, se consolidaba una clase oligárquica derivada de la aristocracia terrateniente, la cual, motivada por las jugosas ganancias que significaban los mercados externos, resentía crecientemente el control político de los peninsulares y su exclusión de los beneficios que representaban las colonias --al inicio de la guerra por la independencia, había en México seis millones de habitantes, sólo sesenta mil eran peninsulares y un millón, criollos; en sus manos estaba el control político y administrativo de la colonia y resultaban beneficiarios de las restricciones económicas impuestas por la metrópoli al comercio de la Nueva España. En tales condiciones, la oligarquía novohispana buscaba configurar un nuevo proyecto político fincado en la ganancia comercial; apoyándose en los sectores medios urbanos incorporados a los cargos públicos y eclesiásticos, aspiraba a ejercer un mayor control sobre los recursos territoriales y beneficiarse mediante la apropiación de los excedentes económicos derivados de la explotación de las clases

inferiores; tal situación configuraba las pretensiones de la diversidad de intereses confabulados para disolver el vínculo político de las colonias con España.

Ante la crisis política de la metrópoli, agudizada en 1808 por la deposición del monarca español y la ocupación francesa, algunos grupos de la oligarquía emergente intentaron llevar a cabo algunas reformas de carácter económico sin lograrlo. Frustrados en su intento, el grupo reformista criollo se escindió y diversos grupos, principalmente dentro de los sectores medios urbanos, se radicalizaron proponiendo abiertamente la independencia política novohispana movilizando a los campesinos indígenas y mestizos --en 1810 existían aproximadamente dos y medio millones de indígenas y el cruce de razas había producido igual número de mestizos-- mediante el ofrecimiento de algunas reformas sociales. Miguel Hidalgo dispuso el 5 de diciembre de 1810 la devolución de las tierras arrendadas a las comunidades indígenas, prohibiendo en lo sucesivo este tipo de contrato. Morelos en su proyecto de ley para la confiscación de bienes pertenecientes a europeos y americanos adictos al gobierno español, planteaba la división y el reparto entre los campesinos de la gran propiedad de la tierra, configurando así, demandas de carácter democrático.

Sin embargo, la radicalización del movimiento popular se distanciaba cada vez más de la lógica del grupo emancipador criollo, cuyos intereses obedecían más a la ganancia que a cuestiones sociales, factor que determinó la derrota del elemento

democrático configurado por el movimiento popular insurgente. El retiro del apoyo y la creciente hostilidad por parte de la fracción aristocrática, derivada en oligarquía dominante, y la relativa recuperación de la aristocracia local y el mando centralizado de la corona española, restablecieron temporalmente la situación. Finalmente, los grupos dominantes con intereses económicos comunes, aunque con diferencias de carácter político, optaron por un arreglo que significara la independencia política y la consolidación del territorio mexicano pero sin alteraciones significativas en la estructura de propiedad heredada por la colonia.

Así, el movimiento independentista expulsó a los peninsulares, quienes por su escaso número y por sus relativamente pequeños intereses fijos, tenían pocas raíces en nuestro territorio: su lugar lo ocuparon sus herederos los criollos.

Libres ya de la autoridad de la corona hispánica, dió inicio la pugna por establecer como forma de gobierno el principio político de la incipiente oligarquía o el de la debilitada aristocracia mexicana, los primeros representados por las fuerzas liberales y los segundos por los conservadores (llamados así por sus detractores), este último formado por los criollos que defendían la estructura política anterior, aquella que iba más acorde con el género de vida heredado por la corona y la conquista: el monárquico-aristocrático. Don Andrés Molina Enríquez denominó a este grupo como los criollos señores y los

caracterizó de la siguiente forma:

Los criollos señores, los que sucedieron en parte a los españoles en la propiedad de las minas, los dueños de la gran propiedad adquirida y conservada más por el gusto de la dominación, de la vinculación y la renta, que por el interés del cultivo y del producto, presentaba por rasgos característicos comunes, su catolicismo clásico, sus costumbres de mando, y el apego a sus tradiciones aristocráticas, como que llevaban sangre española, descendían de los conquistadores, y heredaban, muchos de ellos, títulos de nobleza...³¹

Sin embargo, durante el periodo posterior a la independencia el grupo aristocrático no logró consolidarse como clase social con capacidad para organizar políticamente a la sociedad mexicana y establecer su principio político; intentaron someter al clero por medio del antiguo patronato de los reyes de España, haciendo aflorar así, las antiguas rivalidades honoríficas; entraron en lucha debilitándose mutuamente y así, anularon su posible capacidad política.

De 1810, fecha en que dio inicio el movimiento independentista, hasta 1821 en que se consumó formalmente la independencia de México, la ausencia de un proyecto de nación y la falta de acuerdo entre las partes en pugna, en cuanto a la forma de gobierno más acorde con la naturaleza del pueblo mexicano, mantuvo inconstituido al nascente país. Es decir, durante éste periodo no había posibilidades de que la nación mexicana se constituyera políticamente; principalmente porque las partes y clases sociales se encontraban en pugna por establecer

31 Andrés Molina Enríquez, Los grandes problemas nacionales, 5a. edición, México, Ediciones Era, 1985, p. 106.

cada una su principio político, de tal forma que no existían las condiciones para que un individuo, un grupo o una clase social se elevara por encima de las otras partes sociales como parte cohesionadora de la sociedad mexicana.

Así pues, ante la ausencia de una parte o clase social con autoridad política, el poder en manos del elemento monárquico, rescatado de las antiguas tradiciones políticas, campeó durante todo el siglo XIX; durante la primera mitad, todavía en manos de la descompuesta aristocracia, y en la segunda a cargo de la oligarquía, primero nacional y después en favor de la extranjera.

Una vez promulgado el primer documento constitucional en 1824, quedó establecido en el artículo cuarto de manera formal (que no real) que la nación mexicana adoptaría para su gobierno la forma Republicana y en el segundo se establecieron los límites que comprenderían el territorio nacional con sus islas adyacentes en ambos mares. De este modo, la nación mexicana recuperó, trastabillante durante todo el siglo XIX, la propiedad patrimonial de su territorio y el gobierno instaurado pasaba a ocupar el lugar del monarca español, con todas las prerrogativas que el documento constitucional le otorgaba para la administración de sus recursos naturales y territoriales.

Sin embargo, nada se dijo en el documento constitucional de 1824 acerca del régimen de propiedad de la tierra, por lo tanto, la estructura de propiedad en México no experimentó modificaciones en este período. La gran propiedad de los peninsulares expulsados quedó en manos de sus herederos los

criollos, quienes a su vez conservaron las propiedades acumuladas durante el periodo colonial, se conservó también la pequeña propiedad individual y comunal de los indígenas y mestizos.

A partir de 1821, los sucesivos gobernantes se dedicaron a fomentar y expedir leyes de colonización; se pensaba que el país requería una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio y sobre todo población europea que levantase el nivel cultural de la indígena; que estableciera nuevas industrias y explotara las riquezas del suelo. Con este fin, se dictaron una serie de disposiciones que permitieron la afluencia de extranjeros al territorio nacional, especialmente de aquellos países que durante el periodo colonial no tuvieron acceso debido a las restricciones reales, las cuales sólo permitían la afluencia de españoles.

Las bases generales sobre la colonización del país, aparecieron en el decreto dictado por la Junta constituyente el 18 de agosto de 1824, cuyo contenido establece lo siguiente:

El soberano congreso general constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar: artículo 1o. La nación mexicana ofrece a los extranjeros que vengan a establecerse en su territorio, seguridad en sus personas y en sus propiedades, con tal de que se sujeten a las leyes del país. Artículo 2o. Son objeto de esta ley aquellos terrenos de la nación que no siendo de propiedad particular, ni pertenecientes a corporación alguna o pueblo, puedan ser colonizados.³²

En este artículo, además de quedar establecido el principio que otorga a la nación la propiedad de todos los terrenos no

32 Wistano Luis Orozco, Legislación y Jurisprudencia..., p. 183.

enajenados legítimamente por la autoridad, se manifiesta el respeto a las diversas formas de propiedad establecidas durante el periodo colonial.

Así pues, la lucha entre liberales y conservadores, que es lo mismo decir entre oligarcas y aristócratas, mantuvo inconstituido al país durante la primera mitad del siglo XIX, conflicto que encerraba como objetivo principal establecer en México una forma de gobierno monárquico-aristocrático, o bien, uno liberal-oligárquico. Finalmente, esta pugna se definiría en favor de los liberales mediante el triunfo de la Revolución de Ayutla.

Liberalismo y Leyes de Reforma

La Revolución de Ayutla y la guerra de Reforma simbolizan el acceso del grupo liberal al escenario político nacional ante la incapacidad de la aristocracia mexicana --civil y eclesiástica-- por constituir políticamente al país y establecer en el gobierno su principio político. La creciente influencia de la doctrina liberal en la clase media urbana y rural, pero especialmente en los grupos con intereses económicos hizo aflorar una serie de contradicciones internas manifestadas especialmente en la propiedad territorial. Uno de los aspectos del conflicto entre la aristocracia civil y la eclesiástica se debió principalmente a que el clero se había hecho propietario en forma directa o indirecta del noventa por ciento de las fincas rústicas y urbanas

del país.³³ En consecuencia, una buena parte de los aristócratas mexicanos derivaron en partidarios de los liberales, favorecidos estos últimos por la influencia del proceso que seguían los países oligárquicos de Europa y Norteamericana.

Históricamente las Constituciones de carácter aristocrático se apoyaron en una clase noble propietaria, sin embargo la gran propiedad en sus manos no representó un obstáculo para el ejercicio de un gobierno justo políticamente; fincadas en el honor y en el linaje, las sociedades aristocráticas vivían dentro de un sistema en que las instituciones políticas, el Estado y la Iglesia juzgaban a la propiedad y a la actividad económica en general con criterios ajenos a la misma propiedad; además, el interés individual no se presentaba como argumento concluyente; no se aceptaba la ganancia como justificación de la conducta económica, por el contrario el honor como principio político era ejercido por el gobierno con la vista puesta en el bienestar social.³⁴

Con el ascenso de la burguesía como clase social hegemónica al escenario político mundial, el elemento económico --la riqueza y la propiedad-- sustituye a la autoridad política de las sociedades anteriores. Así, la clase noble es desplazada por la burguesía; el banquero, el comerciante y el industrial

33 José María Luis Mora, México y sus revoluciones, México, Ed. Porrúa, S.A., 1950, Tomo I, p. 453-454.

34 J. Harold Lasky, El Liberalismo Europeo, Traducción de Victoriano Miguez, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 23

reemplazaron al aristócrata, al eclesiástico y al guerrero como clases de influencia social.³⁵ De esta forma surgieron las modernas constituciones oligárquicas, sustentadas en la clase social burguesa integrada por todos aquellos que, movidos por la ganancia y el interés económico, instauraron su poder y entronizaron su principio político en la sociedad a partir del siglo XVI, fincado aquel en el privilegio de la propiedad y la ganancia.

El Liberalismo como doctrina emerge haciendo uso de dos conceptos ajenos a su propia naturaleza oligárquica: por un lado se apropia del concepto mismo de la liberalidad, elemento que corresponde al género de vida aristocrático, puesto que la liberalidad corresponde a una disposición del alma localizada entre la avaricia y la prodigalidad, que se expresa en el intercambio entre los individuos, entre las partes y clases sociales de una sociedad y entre los pueblos en el tomar y el dar aquello que justamente les corresponde; por otro lado, se apoya en la noción de libertad --elemento democrático-- en contra de los privilegios atribuidos a la nobleza por virtud del nacimiento. Sin embargo, sus postulados de libertad e igualdad quedaron reservados en la práctica a quienes tienen una propiedad que defender. Así pues, el liberalismo como doctrina se encargaría de encubrir las pretensiones de la oligarquía en sus aspiraciones al poder en la sociedad.

Cuando los liberales mexicanos adoptaron los postulados de

35 Ibid. p. 11

esta doctrina a mediados del siglo XIX, las oligarquías europeas nos aventajaban por lo menos con dos siglos, lo cual representaba de por sí un serio problema para el desarrollo económico nacional bajo tal principio. Por otro lado, debido a las condiciones en que México accede a la vida independiente, su composición social no era la adecuada para poner en práctica un modelo de desarrollo de las características de los países liberales, esto parece decirnos José María Luis Mora aunque ya contagiado por el pensamiento liberal, cuando señala lo siguiente:

El gobierno no debe auxiliar directamente ninguna industria; pero cuanto más útil habría sido el hacer doscientos o más propietarios que el proyecto abortado por la falta de conocimientos económicos y administrativos de un ministro de tamaños muy pequeños bajo todos aspectos de establecer una industria forzada, para la cual en el país hay muy pocos o ningunos elementos.³⁸

Aun así, el ascenso del grupo liberal al poder en 1854, con los avances y retrocesos propios de las circunstancias políticas existentes, significó la instauración y aplicación del principio político oligárquico en la vida del país, y esto se vería reflejado necesariamente en el elemento que tal principio privilegia: la propiedad.

Desde la época colonial hasta el año de 1856, prácticamente no varió la estructura de propiedad de la tierra; si bien los títulos de la propiedad mercedada de titulación notarial sucesiva habían sufrido una interrupción importante durante la

38 Ibid. p. 453.

guerra de Independencia, esa interrupción no alteró en el fondo la naturaleza de este tipo de propiedad, como tampoco sufrieron modificación las formas de propiedad establecidas.³⁷

El 25 de junio de 1856, comenzaron a sentirse los efectos del principio político oligárquico puesto en práctica a través del grupo liberal en el poder, con la expedición de la Ley sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas, propiedad de corporaciones civiles y religiosas; en la circular con que don Miguel Lerdo de Tejada acompañó la ley, se leen los criterios y objetivos que motivaron su expedición:

Dos son los aspectos bajo los cuales debe considerarse la providencia que envuelve dicha ley, para que pueda apreciarse debidamente; primero, como una resolución que va a hacer desaparecer uno de los errores económicos que más han contribuido a mantener entre nosotros estacionaria la propiedad e impedir el desarrollo de las artes e Industrias que de ella dependen; segundo, como una medida indispensable para allanar el principal obstáculo que hasta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario, uniforme y arreglado a los principios de la ciencia, movilizandó la propiedad raíz, que es la base de todo buen sistema de impuestos.³⁸

Se trataba así, de impulsar la pequeña propiedad individual, a partir de criterios exclusivamente económicos derivados de la doctrina liberal, destrozando todas las formas de propiedad corporativa eclesialística o civil, entre las que se encontraba la

37 Andrés Molina Enriquez, Op. cit. p. 113.

38 Leyes de Reforma. Gobiernos de Ignacio Comonfort y Benito Juárez. (1856-1863), en: Martín Luis Guzmán (comp.), El Liberalismo Mexicano, (Tomo 5) colección, en: Pensamiento y en Acción, México, D.F., Ed. Empresas Editoriales, S.A., 1955, pp. 37-38.

propiedad comunal indígena.

En el artículo primero de la citada ley, se establece lo siguiente:

Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.³⁹

Como se sabe, esta ley tenía el propósito de quitar a la Iglesia sus bienes, bajo el argumento de que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación era la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, "base fundamental de la riqueza pública", y adjudicarla a quienes se encontraban arrendandola. Lo cierto es que, debido al mecanismo utilizado para la adquisición de éste tipo de propiedad, quienes aprovecharon las disposiciones de la ley fueron aquellos que contaban con recursos suficientes para la compra de tales bienes; así lo señala Molina Enríquez cuando dice lo siguiente:

Quienes se quedaron al fin con dichos bienes fueron los criollos y no los mestizos, sencillamente porque aquellos eran los dueños de la riqueza y los mestizos seguían siendo unos desheredados.⁴⁰

La ley establecía que las adjudicaciones deberían hacerse dentro de los primeros tres meses, contados a partir de la publicación de ésta; de no ser así, los arrendatarios perdían el

39 ibid. p. 25

40 Andrés Molina Enríquez, Op. cit. p. 39

derecho a la primacía de la compra, autorizándose al público a denunciar la existencia de esos bienes, y se otorgaba como recompensa al denunciante la octava parte del precio que se fijara a la finca denunciada. Las fincas denunciadas se venderían en subasta pública al mejor postor, gravándose todas las operaciones de compra-venta a favor del gobierno, con una alcabala del 5% como derecho por el traslado de dominio de los bienes.

En apariencia la ley estaba diseñada para favorecer a los arrendatarios de las propiedades rústicas de la Iglesia dentro de la lógica privatista del pensamiento liberal, además de destruir una institución de carácter eminentemente aristocrático; sin embargo, la apropiación de los bienes eclesiásticos se hizo en su mayor parte por los denunciantes, quienes resultaban ser ricos propietarios de grandes extensiones de tierra; en consecuencia, concluye Bazant: la desamortización de 1856 fortaleció a la clase terrateniente. Más aún, todo aquel que se había enriquecido por vía del comercio, el contrabando, la minería o el agro privado y oficial, pudo adquirir propiedad raíz para darle seguridad a sus capitales y engrosar las filas de los ricos propietarios del país.

La imposibilidad para adquirir bienes, de grandes sectores de posición económica media, que habían apoyado el movimiento liberal, produjo una fuerte presión al gobierno, cuyo resultado fue la expedición de la Circular de 9 de octubre de 1858, con la pretensión de corregir los defectos de la ley de desamortización;

tal circular, ordenaba la desamortización de los terrenos de los ayuntamientos que incluan los bienes de propios, el ejido y el fundo legal, propiedad comunal de los pueblos. Por la naturaleza de ésta disposición y por la forma en que se realizó, resultaron afectados por un lado, los bienes de las comunidades y por el otro, generó una propiedad excesivamente pequeña al lado de la gran propiedad particular.

Las consecuencias que trajo consigo la Circular del 9 de octubre al afectar la propiedad comunal indígena, vinieron a avivar el conflicto entre la Iglesia y el gobierno, al impulsar la primera una guerra civil financiada con los fondos recibidos por la venta de sus fincas. Esto obligó al gobierno de Juárez a promulgar en 1859 la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos. Con la ley citada, se expropiaron todas las propiedades de la Iglesia y se les privó del derecho a recibir el importe de su venta; en el artículo primero se estableció lo siguiente:

Entrán al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido.⁴¹

Prohibía además, que en el futuro la Iglesia pudiese tener propiedades raíces.

Como es de suponerse, la Ley de nacionalización de bienes del clero, expedida bajo los lineamientos liberales, favoreció la concentración de la propiedad raíz en manos de los ricos

41 Leyes de Reforma, Op.cit., p. 103

nacionales, quienes fueron los únicos capacitados económicamente para adquirir tales bienes. En cambio sólo algunos de los arrendatarios o aparceros de las fincas del clero pudieron hacerse propietarios.

En cuanto a la propiedad comunal de los pueblos, sucedió lo mismo, sólo unos cuantos indígenas se convirtieron en propietarios de las parcelas que usufructuaban; mientras que la mayor parte de las mejores tierras incrementaron la gran propiedad de los ricos, adquiriéndolas por medio de denuncia o remate en subasta pública.

El ideal del grupo liberal de reservar para el gobierno la función exclusiva de garantizar el ejercicio de los derechos individuales, quedaría impreso en el documento constitucional de 1857, al establecer que la igualdad sería de entonces en adelante la más grande ley de la República; según esto, no habría más mérito que el de las virtudes; no habría esclavitud; el domicilio sería sagrado; la propiedad inviolable; el trabajo y la industria serían libres, así como la manifestación del pensamiento, sin más trabas que el respeto a la moral, la paz pública y la vida privada. Así mismo, responsabilizaba al individuo del desarrollo económico del país y de su propio bienestar. En síntesis, se establecía el principio político de las oligarquías en un país con distinta composición social, aspecto que sentaba las bases para la aplicación del proyecto liberal, cuya consecuencia final sería la dictadura oligárquica porfirista. El privilegio de la propiedad privada fue instaurado

en el artículo 27 del documento constitucional de 1857, al quedar establecido que la propiedad de las personas no podría ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

Así, una vez que la aristocracia mexicana agotó su última posibilidad de establecer un gobierno de carácter monárquico, se instauró un gobierno de carácter oligárquico, sustentado en la ideología liberal; fue éste un gobierno fincado en ideales más que en la realidad, pues no existía en el país una clase social de corte burgués, política y económicamente capaz de ejercer su poder hegemónico, formada por un proceso similar al que experimentaron las burguesías europeas, cuyas características principales fueron el ascenso al poder de una clase social nacionalista, formada durante un largo proceso bajo el principio de la ganancia en todos los ámbitos del intercambio comercial entre los individuos y entre las naciones; con una política exterior agresiva y expansionista, rasgos propios del género de vida oligárquico.

De este modo, las leyes de Reforma fueron aplicadas bajo los lineamientos de la ideología liberal; ideología que, como hemos visto, corresponde al principio político de las oligarquías europeas y norteamericana en su ascenso al poder; forma de organización política ajena a las costumbres y a la realidad del pueblo mexicano. Dicha legislación fué aplicada bajo los criterios de la ideología liberal en contra de la anterior estructura política y económica; el resultado fue, una mayor

concentración de la propiedad y la riqueza en manos de una minoría de ricos nacionales, con serias repercusiones para el país al dejar establecidas las premisas constitucionales para el ejercicio del poder despótico de la dictadura oligárquica del porfiriato.

Epoca del porfiriato

En el último cuarto del siglo XIX y la primera década del actual, México experimentó el ejercicio despótico del mando como resultado de la instauración del principio político oligárquico a través de la doctrina liberal en una sociedad con características totalmente ajenas a las sociedades oligárquicas europeas y norteamericanas.

El grupo liberal instalado en el poder, puso en práctica una serie de medidas legislativas orientadas hacia el privilegio de la propiedad privada en un medio en que las formas de propiedad de la tierra se encontraban aún organizadas bajo los principios políticos monárquico y aristocrático, como eran las formas de propiedad comunales de los pueblos indígenas y mestizos, la propiedad eclesiástica y la hacienda, formas de propiedad regidas por costumbres y tradiciones totalmente ajenas a la lógica del pensamiento liberal fincado este en la especulación y la ganancia.

Como hemos visto en el apartado anterior, la aplicación del principio político oligárquico en México a través de la doctrina

liberal, dio inicio con el triunfo de la Revolución de Ayutla, la promulgación del documento constitucional de 1857 y las leyes de Reforma; tal aplicación fue continuada y llevada hasta sus últimas consecuencias durante el régimen porfirista.

El principio político de las oligarquías quedó configurado en materia de propiedad territorial en el artículo 27 del documento constitucional de 1857 al establecer que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización; por otro lado, bajo la lógica liberal se expropiaron los bienes de la Iglesia y se negó la personalidad jurídica de las comunidades indígenas declarándolas inexistentes, como expresión del conflicto entre los grupos representativos de la estructura política y económica monárquico aristocrática y los grupos que se aglutinaron en torno a la ideología liberal, influidos estos últimos por las transformaciones que ocurrían en las oligarquías europeas y la norteamericana, cuyo mensaje consistía esencialmente en la idea romántica de que la felicidad del hombre estaba garantizada si la economía se regía por el libre mercado y el poder público se ejercía sólo para proteger la libertad de los particulares. Tales postulados fueron adoptados por el triunfante partido liberal y llevados a la práctica a través de una legislación favorable a los intereses individuales, especialmente de los ricos nacionales como factor determinante en el desarrollo del país.

Sin embargo, el proyecto liberal prolongado por el régimen

porfirista no encontró un sustento real en su aplicación. La inexistencia de una burguesía con intereses vinculados a los de la nación y capaz de llevar a cabo política y económicamente los postulados liberales, propició que Díaz otorgara a las oligarquías extranjeras todas las facilidades para la inversión en el país; de tal forma que el aparente desarrollo económico experimentado por México en este período, se cifró en la aplicación de los postulados liberales pero en favor de los intereses de las oligarquías extranjeras a través de grandes inversiones en nuestro país:

Atraídos por las oportunidades en México, el capital colocado por los Estados Unidos se elevó de 200 millones de dólares en 1897, a alrededor de 1,100 en 1911. Los británicos aumentaron sus inversiones, de 164 millones en 1880, a más de 300 millones en 1911 y los franceses incrementaron su colocación de capitales, de menos de 100 millones en 1902, a cerca de 400 millones en 1911. Aunque las cifras parecen increíbles, los cálculos disponibles sugieren que, de las inversiones totales en México, con exclusión de la agricultura y la artesanía, dos terceras partes correspondían a intereses extranjeros.⁴²

La firme creencia del general Díaz de que la única forma de desarrollar al país era por medio de grandes inversiones de capital extranjero otorgándoles todas las facilidades posibles de manera incondicional, lo condujo a entregar prácticamente las riquezas naturales y sociales a las oligarquías extranjeras que invirtieron en México.

El proceso que siguió la aplicación del pensamiento liberal en nuestro país en materia de propiedad raíz, una vez

42 Raymond Vernon, El Dilema del Desarrollo en México, México, Editorial Diana, 1955, p. 61

desmantelada la propiedad de la Iglesia, se dirigió hacia la puesta en circulación de los terrenos propiedad de la nación por medio de la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 20 de Julio de 1863. El artículo primero de dicha ley, define a los terrenos baldíos como aquellos terrenos de la República que no hubiesen sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título honoroso o lucrativo a individuos o corporaciones autorizadas para adquirirlos. Además, establece la ley en el artículo segundo, que todo habitante de la República tiene derecho a denunciar hasta dos mil quinientas hectáreas y no más, de terreno baldío con excepción de los naturales de las naciones limítrofes de la República y de los naturalizados en ellas, quienes por ningún título pueden adquirir baldíos en los Estados que con ellas lindan. El propósito de esta ley, era producir un movimiento migratorio de importancia, promoviendo simultáneamente el fraccionamiento territorial con base en los baldíos.

El resultado fue favorable nuevamente a la concentración de la tierra en pocas manos, debido a que el mecanismo utilizado en la aplicación de la ley otorgaba todas las ventajas al denunciante, quien seguramente resultaba ser un conocedor de la existencia y ubicación de los bienes con posibilidades de adjudicación y con recursos económicos suficientes para adquirirlos.

A esta rama de la riqueza del país se orientaron diversas leyes promulgadas durante el porfiriato. La ley dictada por el

Congreso Federal y sancionada por el ejecutivo el 18 de diciembre de 1893; la ley promulgada por el mismo ejecutivo el 26 de marzo de 1894 haciendo uso de la autorización que le dio la ley del congreso ya citada; y el "reglamento de procedimientos" expedida también por el ejecutivo de la Unión el 5 de junio de 1894, formaron el cuerpo de disposiciones legislativas conforme a las cuales podían adquirirse los terrenos baldíos.

Como quedó apuntado en apartados anteriores, el origen de los terrenos baldíos se ubica en la época colonial, al adjudicarse la Corona española la propiedad de las tierras conquistadas en la Nueva España; las tierras que no entraron al dominio privado seguían siendo del gobierno español, y más adelante serían propiedad de la Nación Mexicana al consumarse la Independencia.

De la misma forma que la ley del 20 de julio de 1863 citada anteriormente, la ley de 26 de marzo de 1894 estableció que, pertenece a la nación el dominio de todos los predios que componen su territorio, siempre que esos predios no hubiesen sido legítimamente transmitidos en propiedad a personas hábiles para adquirirlos y poseerlos. Sin embargo, los terrenos baldíos generalmente se encontraban confundidos con los latifundios y comunidades indígenas por la imprecisión de los linderos de las distintas posesiones, lo que favorecía frecuentemente a los particulares quienes se apropiaban finalmente de dichos bienes.

Por otro lado, en el marco del proyecto liberal-oligárquico, Lerdo de Tejada expidió el 31 de mayo de 1875 una ley general

sobre colonización que autorizaba al gobierno a establecer contratos de colonización con empresas particulares, concediéndoles subvenciones y otras franquicias en favor de las familias que lograsen introducir al país, así como terrenos baldíos para que se repartiesen entre colonos con obligación de pagarlos en largos plazos. Además, esta ley autorizaba la formación de comisiones exploradoras encargadas de medir, deslindar y valuar los terrenos baldíos para colonizarlos.

El 15 de diciembre de 1883, don Manuel González hizo expedir la ley sobre colonización y compañías deslindadoras; ley que en sus puntos esenciales coincide con la de 1875, pues autoriza la formación de compañías deslindadoras y repite lo dispuesto sobre enajenación de terrenos baldíos, extensiones enajenables y condiciones de pago. De tal forma que en el capítulo primero de aquella disposición, se señalaba que para el establecimiento de colonos, el ejecutivo mandaría deslindar, medir, fraccionar y valuar los terrenos baldíos, y en el capítulo tercero el ejecutivo autorizaba a compañías particulares la habilitación de terrenos baldíos en los términos señalados.

Así pues, el propósito fundamental de esta ley era el de localizar los terrenos nacionales para el establecimiento de colonos, especialmente extranjeros, ya que se consideraba que con una mayor experiencia productiva darían un fuerte impulso al desarrollo nacional.

Para compensar los gastos de las compañías por la habilitación de terrenos baldíos, el artículo 21 de la ley citada

autorizaba al ejecutivo a otorgarles hasta la tercera parte de los terrenos habilitados para la colonización o, en su defecto, la tercera parte de su valor bajo ciertas restricciones.

Los terrenos baldíos que podían enajenarse a los colonos que lo solicitaran, según lo establecía la misma ley, serían a bajo precio y pagaderos en largos plazos, además, no serían en ningún caso superiores a 2,500 hectáreas:

Como lo señala Mendieta y Núñez, las compañías deslindadoras

aceleraron la decadencia de la pequeña propiedad; no cumplieron sus fines y si contribuyeron a la formación de extensos latifundios, porque los terrenos deslindados de que pudo disponer el gobierno, fueron vendidos a terceras personas, y los que a las compañías correspondieron como premio de sus trabajos, fueron enajenados por éstas a un corto número de particulares...⁴³

El 18 de diciembre de 1893, el régimen porfirista expidió una nueva ley de terrenos baldíos que otorgaba todas las facilidades para el acaparamiento y especulación de tierras nacionales. El artículo primero autorizó al Ejecutivo Federal a reformar la legislación vigente en la República, sobre baldíos, conforme a las bases siguientes:

I. Cesará la prohibición de que cada habitante de la República pueda denunciar y adquirir más de dos mil quinientas hectáreas de terrenos baldíos. II. Cesará igualmente la obligación hasta ahora impuesta a los propietarios y poseedores de terrenos baldíos, de tenerlos poblados y acotados; y los individuos que no hubieren cumplido las obligaciones que a este respecto imponían las leyes antiguas ó las que imponen las

⁴³ Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria, vigésima edición actualizada, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 1985, p. 14.

vigentes, quedarán exentos de toda pena, sin necesidad de declaración especial en cada caso y sin que la nación pueda en lo futuro sujetar a inquisición, revisión o composición los títulos ya expedidos, ni mucho menos reivindicar los terrenos que estos amparan, por la simple falta de población o acotación.⁴⁴

Esta ley constituye la expresión más elocuente del establecimiento en México de un régimen de propiedad exclusivamente privado, liberalista, donde la propiedad privada se privilegia por encima de los intereses nacionales. La consecuencia de conducir a una sociedad a través de las leyes hacia un régimen de esta naturaleza, en un país donde la enorme mayoría se dedicaba a labores del campo no podía ser otra que la destrucción misma de esa sociedad.

Aunado a lo anterior, el régimen porfirista continuaba desmantelando la propiedad comunal de los pueblos, tanto de mestizos como de indígenas y de corporaciones civiles; así lo demuestra lo establecido en la fracción XVII de la ley de 18 de diciembre de 1893:

Subsistirá la prohibición e incapacidad jurídica que tienen las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces, procurándose por las autoridades federales y locales que se lleve a efecto cuanto antes la división de los ejidos, terrenos y montes de los pueblos entre los ciudadanos que a ello tuvieren derecho conforme a las leyes.⁴⁵

Ya desde tiempo atrás se venían fraccionando en lotes y adjudicando entre los vecinos de los pueblos y extraños, los terrenos que formaban los ejidos y los excedentes del fundo

44 Wistano Luis Orozco, Legislación y Jurisprudencia... pp. 596-597.

45 ibid. p. 685.

legal.

Más tarde, ante la voracidad de las compañías deslindadoras, interesadas en obtener la tercera parte de las tierras baldías deslindadas, fueran estas realmente baldías o no, los pequeños propietarios y las comunidades indígenas prácticamente sucumbieron, pues las compañías deslindadoras estaban autorizadas para exigir los títulos de propiedad correspondientes, y generalmente éstos no existían o bien, se encontraban confusos por el poco cuidado que en materia de medición se tuvo en un principio. En 1885, habían sido deslindadas treinta millones de hectáreas de terrenos nacionales.

Así, el régimen porfirista de fomento y abierta protección de la gran propiedad y la actuación de las compañías deslindadoras, dieron como resultado inmediato el más alto índice de concentración territorial. En 1889, los terrenos delindados ascendían a treinta y dos millones de hectáreas, de las cuales fueron concedidas a las compañías deslindadoras en compensación por su trabajo 12.5 millones de hectáreas, y vendidas o comprometidas cerca de quince millones, la mayor parte a las mismas compañías deslindadoras.

De 1889 a 1892 se deslindaron poco más de doce millones de hectáreas, y al terminar el año de 1906, fecha en que se suprimen las Compañías, se habían deslindado 82,840,706 hectáreas, correspondiendo a las compañías deslindadoras por concepto de compensación de gastos 20,946,868 hectáreas, en la inteligencia de que las tierra que no se les adjudicaran en

compensación podían ser adquiridas y de hecho eran adquiridas en la mayoría de los casos por las propias compañías; de tal forma que para 1906, no más de cincuenta compañías deslindadoras en manos de poderosos influyentes habían logrado acaparar aproximadamente una quinta parte del territorio nacional.⁴⁶

Así, la estructura de propiedad territorial durante el periodo porfirista, presentaba los rasgos de una sociedad políticamente inconstituida y en conflicto entre sus partes; por un lado, la gran propiedad de los hacendados configuraba una forma de propiedad organizada bajo el principio político aristocrático en un contexto en que el pensamiento liberal se filtraba por todos los poros sociales, de tal manera que su estructura ofrecía a los ojos de los liberales una forma de tenencia de la tierra anacrónica e improductiva, de ahí que Molina Enriquez la caracterizara desde el punto de vista del pensamiento liberal como sigue:

En el conjunto de la producción general de la República, y muy especialmente de la producción de cereales, la producción de las haciendas que representan las nueve décimas partes del terreno útil, no es la principal, su función no llega a ser la del abastecimiento directo, sino la de la regulación...⁴⁷

Esto se debe a que la hacienda es una forma de propiedad que corresponde a la forma de organización política que prevaleció durante la colonia: la aristocrática; forma de propiedad de la

⁴⁶ Raúl Lemus García, Derecho Agrario Mexicano, 4a. edición, México, Ed. Porrúa, 1985. p. 180

⁴⁷ Andrés Molina Enriquez, Los Grandes Problemas... p. 174.

tierra que respondía más al principio político del honor que al principio de la ganancia o la especulación como lo reconoce el mismo autor cuando dice:

En nuestro país, el ser hacendado significa tener un título de alta posición, de solvencia y de consideración social, aseguradas y permanentes; pero no significa ser dueño de una negociación productiva.⁴⁸

Resulta claro así, que en general los hacendados no buscaban la ganancia como causa inicial de sus grandes propiedades territoriales, sino que sólo se procuraba la conservación de la propiedad como un símbolo de honor y prestigio.

Sin embargo, la hacienda y en general la gran propiedad resultaba antagónica, por un lado, al principio político oligárquico desplegado por el régimen porfirista pero, por otro, siendo esta una forma de propiedad privada resultaba intocable debido al sustento ideológico en que se apoyaba dicho régimen; sustento ideológico que como hemos visto fue tomado del liberalismo económico europeo.

Durante este período todas las leyes, decretos y códigos expedidos tenían la influencia del racionalismo jusnaturalista de la Ilustración y de la Revolución Francesa. Además, se derivaron del principio establecido en el documento constitucional de 1857. Galindo Garfias señala que el Código Civil de 1884 expedido en los albores de la dictadura porfirista, así como el Código Civil de 1870, son expresión del federalismo constitucional, el individualismo político y el liberalismo económico. En este mismo

48 ibid. p. 163.

sentido, María del Refugio González señala que:

En el Código de 1884, se hace sentir, con mayor fuerza que en el anterior cuerpo de leyes civiles, la influencia del racionalismo jusnaturalista, que se manifiesta por la importancia de los derechos del hombre como base de la estructura del Estado, del respeto a la libertad contractual y del carácter absoluto de la propiedad individual. Las ideas de igualdad, de respeto irrestricto a la persona considerada como individuo en sí misma y en sus bienes, y de la libertad contractual como base de las relaciones económicas.⁴⁹

Era tal la influencia del pensamiento liberal durante el régimen porfirista que los intereses de la nación estaban subordinados a los intereses individuales. Se pensaba que el progreso del país, el orden y la paz pública se alcanzarían si el poder del régimen se limitaba a proteger y propiciar el interés de los particulares.

Así, México arriba al siglo XX inconstituido políticamente; sus partes sociales se encontraban totalmente desarticuladas. La aristocracia mexicana, imposibilitada para constituir al país, sólo exigía no ser afectada en sus intereses; los ricos nacionales gradualmente eran desplazados del escenario político y económico del país, para dar paso en la preferencia de Porfirio Díaz a las inversiones de las oligarquías extranjeras; las contradicciones que la legislación promulgada durante este período generó en las formas de propiedad privada y comunal de los pueblos, mediante la aplicación del principio político

49 Citada por: Ignacio Galindo Gárfias, en: Un siglo de derecho civil mexicano, (memoria del 2o. coloquio nacional de derecho civil), 1884-1984, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985. p 13.

oligárquico, condujeron a una excesiva concentración de la propiedad territorial en manos privadas nacionales y extranjeras en detrimento de la propiedad comunal de los pueblos y la pequeña propiedad individual. En síntesis, durante este período no existía autoridad política y, en consecuencia, tampoco soberanía nacional; el poder se ejercía en favor de las oligarquías que invirtieron en México, en detrimento ya no sólo de la clase pobre del país sino de todas las partes sociales. La recuperación de la soberanía nacional sólo podía ser resuelta por un movimiento revolucionario que derrocaria a la tiranía y estableciera una forma constitucional acorde con los usos, costumbres y tradiciones del pueblo mexicano y con las partes constitutivas del mismo.

CAPITULO TERCERO

La Constitución Política de 1917 y el artículo 27

En el presente capítulo veremos de que manera se combinan los elementos políticos --configurados en el último cuarto del siglo XIX y la primera década del XX-- durante el proceso revolucionario iniciado en 1910 y continuado en 1913, para dar forma finalmente a la Constitución política mexicana.

La Constitución política de México de 1917, es --de acuerdo con nuestro punto de partida teórico-- el resultado del ordenamiento de las partes y clases sociales del país. Durante el régimen anterior, la nación mexicana se encontraba políticamente inconstituida y sometida al dominio despótico de la tiranía porfirista. Además, la ausencia de autoridad política en el país, y como consecuencia la pérdida de soberanía durante todo el siglo XIX, estuvieron a punto de hacer desaparecer a México como nación independiente; especialmente, en el último cuarto del siglo pasado, la aplicación del principio político oligárquico había conducido al régimen porfirista a hacer entrega de las riquezas naturales y sociales del país a los inversionistas extranjeros.

Así, las fuerzas revolucionarias protagónicas del movimiento iniciado en 1910, configuraron finalmente las partes sociales que rescataron y constituyeron al país en 1917; los ciudadanos que participaron militarmente en la gesta revolucionaria

establecieron el principio político de la Constitución mexicana con base en los elementos políticos actuantes.

Por otra parte, el documento constitucional del mismo año, contiene los lineamientos jurídicos derivados de los principios políticos constitucionales, con base en los cuales habrían de gobernar los magistrados. Especialmente en materia de propiedad territorial, el documento constitucional establece en el artículo 27 original, el conjunto de normas e instituciones que rigen al sistema actual de propiedad en México, como consecuencia de los principios políticos apuntados.

Así pues, en el presente capítulo abordaremos el estudio de los elementos políticos que condujeron a la constitución política de México, a través de los documentos emitidos durante el proceso revolucionario hasta la Ley del 6 de Enero de 1915; en seguida, veremos el carácter de la constitución política de 1917, como resultado del ordenamiento de las partes sociales y el documento constitucional como consecuencia de los principios políticos establecidos por la constitución del país.

A partir de los elementos políticos que nos proporciona el documento constitucional y de las formas de propiedad que reconoce y sanciona el artículo 27 constitucional, caracterizaremos en este capítulo la estructura de propiedad diseñada por el constituyente de Querétaro.

Finalmente, caracterizaremos la importancia del artículo 27 en su versión original, como una garantía de la constitución política del país.

Antecedentes

Durante la segunda mitad del siglo XIX, la puesta en práctica del principio político de las oligarquías europeas y la norteamericana en un país con distinta composición social, trajo como consecuencia, por una parte, la concentración de la propiedad territorial y la riqueza en pocas manos y por la otra, ante la incapacidad de los ricos mexicanos de impulsar un proyecto nacional de corte liberal, la entrega de las riquezas naturales y sociales del país a los intereses de las oligarquías extranjeras. Además, la enorme desigualdad entre ricos y pobres que produjo la aplicación de dicho principio, mostraba en los últimos años del régimen porfirista a la gran mayoría del pueblo mexicano sometido no sólo a la pobreza extrema, sino también al dominio despótico en todos los ámbitos de la vida pública y privada.

En el año de 1910, el noventa por ciento de la población del país era gente pobre que vivía de un salario, y de esa masa enorme, la mayor parte eran sirvientes de las fincas de campo, ya como peones de planta o como accidentales. El ejercicio del poder durante este período, aplicado a los trabajadores del campo y de las fábricas, obedecía a la lógica liberal-oligárquica en su versión tiránica, al reducir al mínimo los salarios para ofrecer una mayor ganancia a los ricos propietarios de haciendas, fábricas e inversionistas extranjeros.

Como vimos en el capítulo anterior, en materia de propiedad

de la tierra el régimen porfirista agudizó su concentración en pocas manos, en detrimento de la propiedad comunal de los pueblos y de la pequeña propiedad individual.

Sin embargo, la exaltación liberal del régimen porfirista no se detuvo ahí; haciendo caso omiso de la experiencia histórica y de las leyes que prohibían a los extranjeros la adquisición de propiedad raíz en las zonas cercanas a las fronteras, se entregaron los terrenos baldíos de Baja California a empresas americanas y se cedieron grandes propiedades a ciudadanos norteamericanos en nuestros estados de la frontera.

El subsuelo mexicano también fue objeto en este periodo del principio político oligárquico, al privilegiarse por encima del interés nacional el derecho absoluto de la propiedad privada. El Código de Minería decretado por el Congreso de la Unión y expedido el 22 de noviembre de 1884, otorgaba todas las facilidades a los particulares para explotar y aprovechar en su beneficio exclusivo los recursos naturales del subsuelo y de la superficie de su propiedad, al establecer en el artículo primero lo siguiente:

Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia o de adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar: Los criaderos de las diversas variedades de carbón de piedra. Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas; el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales o medicinales.⁵⁰

⁵⁰ Pastor Rouaix, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, México, CNE del CEN, PRI, 1984, p. 39.

Se cedía así, a los particulares, el dominio que la nación debe tener en todo momento sobre sus riquezas naturales.

De igual forma operó la entrega del petróleo a empresas extranjeras. Al amparo de la Ley del 24 de diciembre de 1901, el ejecutivo concedía permisos de exploración y expedía patentes de explotación de las fuentes de petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno que existieran en el subsuelo de los terrenos baldíos nacionales, lagos y lagunas que fueran de jurisdicción federal. Estas patentes tendrían una duración de diez años y durante su vigencia los descubridores de un depósito de petróleo, según el artículo tercero, disfrutarían del derecho de

Exportar libres de todo impuesto los productos naturales, refinados o elaborados que procedan de la explotación. Importar libres de derechos, por una sola vez las máquinas para refinar petróleo... y para elaborar toda clase de productos, las tuberías, tanques... y materiales para los edificios... El capital invertido en la explotación de petróleo será libre por diez años de todo impuesto federal.⁵¹

Aunque estas ventajas otorgadas a los inversionistas extranjeros se limitaban a los terrenos nacionales, los propietarios particulares o compañías establecidas en el país tenían derecho a gozar de los mismos beneficios solicitando un permiso de exploración y explotación del petróleo, con base en el Código Civil de 1884, el cual establecía en su artículo 731 que el propietario de un terreno era dueño de su superficie y de lo que estuviera debajo de ella, por lo mismo, podría concesionario a otros para su explotación, o hacer en él todas las obras,

51 Ibid. p. 42

plantaciones o excavaciones que quisiera.

Así fue como varias compañías obtuvieron concesiones especiales, llegando a monopolizar algunas de ellas como el "Águila" y "Huasteca" las zonas petrolíferas más ricas del país para su provecho exclusivo. A tal grado operó durante el régimen de Díaz la entrega de las riquezas naturales del país a las oligarquías extranjeras, que

Las compañías petroleras al descubrir con sus máquinas de perforación un "geyser" que producía decenas de millares de barriles diarios de oro negro, tendían desde la boca del pozo una tubería que llegaba hasta el mar, en la que empleaban exclusivamente, materiales importados sin pago de derechos, para que al otro extremo del tubo llegaran buques de matrícula extranjera y llenaran sus tanques con los millones de pesos que representaba el producto nuestro, para llevarlo a lejanos países, sin que dejaran en la nación, riqueza, ni en las tesorerías fiscales el menor ingreso, porque las leyes y las concesiones colocaban a las compañías extranjeras fuera de las obligaciones que tenían y debían tener todos los habitantes de la República.⁵²

La inercia misma del proyecto liberal-oligárquico, condujo al régimen de Porfirio Díaz a privilegiar por encima de los intereses nacionales a los extranjeros y a los intereses particulares de una minoría de ricos nacionales subordinados a los intereses de las oligarquías extranjeras. Se trataba pues, de una sociedad inconstituida políticamente, sujeta al poder despótico de un individuo, cuya firme creencia en que la prosperidad del país dependía de las inversiones de capital extranjero, lo llevó a subastar los bienes nacionales

52 Ibid. p. 44

entregándolos al mejor postor fuera nacional o extranjero; pero, puesto que los ricos nacionales se encontraban en clara desventaja ante la experiencia y la tecnología extranjera, los primeros fueron desplazados gradual pero sistemáticamente de los beneficios que producía la explotación de los recursos naturales y sociales del país; resulta así, evidente, que el ejercicio del poder favorecía ya no a una parte de la sociedad mexicana sino a intereses extranjeros. De este modo, la ausencia de autoridad política y la consecuente pérdida de la soberanía nacional, crearon las condiciones para el movimiento revolucionario de 1910 y 1913.

Periodo revolucionario

Señalamos en nuestro apartado teórico que para estar en condiciones de establecer cuando una sociedad se encuentra constituida políticamente, se requiere que la autoridad política se ejerza al menos con justicia entre ricos y pobres si no es posible que exista virtud política, sea esta con honor o con prudencia.

La nación mexicana llega al siglo XX políticamente inconstituida, el ejercicio del poder en favor de una minoría de ricos mexicanos subordinados a los intereses extranjeros evidencia no sólo la ausencia de autoridad política, sino también el carácter injusto de tal ejercicio, puesto que ricos y pobres del país se encontraban sujetos al dominio despótico de un

tirano. De esta manera, el privilegio de la propiedad y la riqueza económica imposibilitó el ejercicio de autoridad política alguna, la pérdida de soberanía y la entrega de las riquezas nacionales a las oligarquías extranjeras, crearon las condiciones para que los ricos nacionales, desplazados de la vida política del país, y las clases pobres del pueblo mexicano se levantaran en armas durante el período revolucionario para derrocar al régimen tiránico y finalmente constituir políticamente al país.

Varios años antes del estallido de la Revolución Mexicana, empezaron a configurarse los elementos políticos que cristalizaron en la constitución política de México de 1917. Por un lado, debido a las condiciones de miseria e injusticia en que vivían las clases pobres, provocadas por las contradicciones que generó la aplicación del principio político de las oligarquías en la estructura de propiedad y en las relaciones económicas entre las partes sociales del país, algunas comunidades como la del Yaqui (1875-1892) y los Tomochi en Chihuahua (1891-1892) se revelaron contra el régimen de Díaz; otras organizaciones sociales también se manifestaron en contra del régimen como sucedió con la proclamación del partido liberal del primero de julio de 1906 y el manifiesto a la nación del Club Liberal "Ponciano Arriaga" de febrero 27 de 1903. Una muestra histórica del carácter despótico del régimen porfirista la constituye la represión ejercida en contra de los trabajadores en huelga de Cananea y Río Blanco durante los últimos años de la dictadura.

Por otro lado, los ricos propietarios de grandes haciendas

desplazados del escenario político durante el régimen porfirista, configuraron la vertiente que intentaría derrocarlo por medios electorales. Francisco I. Madero, bajo la consigna de sufragio efectivo y la no reelección, convocó al pueblo mexicano a tomar las armas para derrocar al gobierno impuesto mediante fraude electoral; de este modo, dio inicio el movimiento revolucionario que finalmente recuperaría nuestra soberanía nacional.

Una de las demandas más importantes después del reclamo general de limpieza en las elecciones y de la no reelección, consistió en la injusta distribución de la propiedad de la tierra, generada por despojos a la pequeña propiedad individual y la comunal de los pueblos, hechas al amparo de la legislación porfirista. Luis Cabrera considera que uno de los precursores intelectuales de la Revolución Mexicana fue don Andrés Molina Enríquez, quien en su obra Los Grandes Problemas Nacionales

estudiaba ya el problema de la propiedad y del crédito territorial, tratando a fondo la división de las grandes propiedades, el fomento de la pequeña propiedad y sobre todo la subsistencia y protección de la propiedad comunal de los pueblos indígenas, de las rancherías y de las comunidades.⁵³

En torno a este pensamiento se aglutinaron las fuerzas revolucionarias, especialmente la campesina, con el llamado de Madero, quien ofreció en el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, la restitución de las tierras a los pequeños propietarios que hubieran sido despojados de su propiedad, al establecer lo

⁵³ Luis Cabrera, El balance de la Revolución, Conferencia sustentada en la Biblioteca Nacional de México el 30 de enero de 1931. p. 12

siguiente:

Abusando de la ley de baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdos de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declararán sujetas a revisión, disposiciones y fallos, y se exigirá a los que adquirieron de modo tan inhumano, o a sus herederos, que las restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización de los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.⁵⁴

Como puede observarse, el ofrecimiento de Madero consistía sólo en someter a revisión las disposiciones y fallos de la Secretaría de Fomento y de los tribunales de la República en los casos en que se hubiesen verificado despojos de tierras a los pequeños propietarios al amparo de la ley de baldíos. Sin embargo, esto fue suficiente para que los campesinos acudieran masivamente al llamado de Madero.

El incumplimiento de la promesa hecha en el Plan de San Luis, mostró que las aspiraciones de Madero como representante de los ricos propietarios del país, consistía en derrocar al régimen porfirista para establecer un gobierno acorde con los intereses de los ricos nacionales; es decir, se trataba de desplazar a la dictadura cuyo poder se ejercía en favor de las oligarquías extranjeras para establecer en su lugar el poder de la oligarquía doméstica, sin ninguna intención de satisfacer las demandas

54 Raúl Lemus García, Op. cit. pp. 186-187.

populares. Ante tal situación, el descontento generalizado entre los hombres del campo hizo que éstos se aglutinaran en el sur, en torno a la bandera enarbolada por Emiliano Zapata en el Plan de Ayala; este plan, promulgado el 28 de noviembre de 1911, reformula en su contenido el problema agrario, al señalar en la cláusula sexta lo siguiente:

Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en las manos la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.⁵⁵

Ahora ya no sólo se trataba de resarcir de su propiedad a los pequeños propietarios sino también a los pueblos que tuvieran los títulos correspondientes a tales propiedades, además, otorgaba la posibilidad a los grandes propietarios de defender en su caso, los derechos que considerara legítimos ante los tribunales especiales que se establecerían al triunfo del movimiento revolucionario.

En la cláusula siete, el Plan de Ayala caracteriza las condiciones de miseria del campesinado e introduce el tema de la expropiación de las grandes propiedades para su distribución entre los pueblos y ciudadanos de México, de acuerdo con las formas de propiedad tradicionales establecidas desde el período

55 Ibid. p. 208

colonial, al establecer que

...se expropiará, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos terratenientes de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de propiedad y bienestar de los mexicanos.⁵⁶

De esta forma, las demandas enarboladas por el Plan de Ayala configuraron las aspiraciones de justicia de la población agraria del país.

La primera ley que se implantó, derivada del proceso revolucionario, fue expedida por el gobierno del estado de Durango el 3 de octubre de 1913; declaraba de utilidad pública que los habitantes de los pueblos y congregaciones fueran propietarios de terrenos destinados a la agricultura.⁵⁷ Tal acción constituye una muestra del carácter agrario que adquirió el movimiento armado a partir de 1913.

Don Venustiano Carranza expidió el 12 de diciembre de 1914 el llamado Plan de Veracruz en adición al Plan de Guadalupe de marzo de 1913, en cuyo contenido sintetiza las demandas y aspiraciones de las clases populares, comprometiéndose a expedir leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, bajo el principio político de igualdad entre todos los mexicanos. En materia agraria, ofreció expedir leyes que

56 Lucio Mendieta y Núñez, Op. cit. p. 182.

57 Pator Rouaix, Op. cit. p. 54.

... favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados...⁵⁸

Por su lado, Francisco Villa expidió una ley denominada "Ley General Agraria" el 24 de mayo de 1915, en la cual se ordenaba el fraccionamiento del latifundio y la creación de la pequeña propiedad como solución indispensable para la estabilidad de las instituciones y el equilibrio social.

Durante el periodo revolucionario se expidieron otros planes como el plan orozquista, denominado "Plan de Chihuahua", en el que se pedía la expropiación de grandes haciendas no cultivadas para repartirse y fomentar la agricultura intensiva, y el plan de San Pablo Oxtotepec de 19 de julio de 1914, que no es sino la ratificación del Plan de Ayala firmado por diversos generales zapatistas y por algunos civiles, entre ellos Antonio Díaz Soto y Gama.

Se trató pues, de un movimiento revolucionario iniciado por los ricos nacionales desplazados por la dictadura porfirista del escenario político nacional, y a partir de 1913, continuado por las masas pobres, especialmente la campesina, cuyas demandas eran sustancialmente agrarias: la restitución de las tierras y aguas despojadas a los pueblos, la dotación de las mismas a quienes las necesitaran y el fraccionamiento de las grandes propiedades. Sin embargo, el movimiento en su conjunto significó políticamente la recuperación de la soberanía de la nación sobre sus recursos

58 Lucio Mendieta y Núñez, Op. cit. p. 183.

territoriales, naturales y sociales, así como la constitución política del país al establecer, finalmente, un gobierno con autoridad política de carácter republicano, es decir, un gobierno de ciudadanos organizados políticamente para el ejercicio de su autoridad con justicia política entre ricos y pobres.

Ley de 8 de enero de 1915

La Ley de 8 de enero de 1915 constituye la primera medida legislativa que introduce la justicia política entre ricos y pobres en la sociedad mexicana, como producto de la deliberación política por parte de los ciudadanos en armas durante el período revolucionario; promulgada por Carranza en el Puerto de Veracruz, esta ley caracteriza en la exposición de motivos el descontento de la clase campesina como consecuencia del despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, concedidos a los pueblos por el gobierno colonial y que al amparo de la ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones, fueron adjudicados en calidad de propiedad privada a unos cuantos especuladores.

La reconstitución de las tierras comunales de los pueblos como una medida necesaria para la estabilidad y la justicia políticas, había sido planteada por el mismo redactor de la Ley de 8 de enero, el licenciado Luis Cabrera, quien señalaba poco antes de la promulgación de la Ley lo siguiente:

Es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras

ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas.⁵⁹

El elemento democrático configurado por las masas campesinas durante el periodo revolucionario, lograba así, hacer sentir su presencia política a través de la ley de 6 de enero; resulta evidente que la causa principal que dio origen al surgimiento del elemento democrático durante este periodo fue precisamente la aplicación sin reservas del principio político oligárquico durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera década del XX.

Con la aplicación de la Ley de 6 de enero, dio inicio el juicio político que el pueblo mexicano ejecutaba en contra de la dictadura porfirista. En el artículo primero la Ley declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1858 y demás leyes y disposiciones relativas; así mismo se declararon nulas todas las concesiones, composiciones y ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, desde el primero de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, con las cuales se hubiesen invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los

⁵⁹ Luis Cabrera, La Reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano, México, Tip. Fidencio S. Soria, 1913, p. 6.

pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades; y, todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el periodo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación, con las cuales se hubiesen invadido y ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.⁶⁰

Además, en el artículo tercero la Ley ordenaba que los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrían obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Esta Ley creó, además, a la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités ejecutivos. Señaló como autoridades agrarias al Presidente de la República y a los gobernadores de los estados, pero facultó también a los jefes militares, expresamente autorizados por el ejecutivo federal, para actuar en la primera instancia de los procedimientos agrarios.

La Ley de 6 de enero de 1915, constituye así, la síntesis de

60 Raúl Lemus García, Op. cit. pp. 218-221.

las aspiraciones políticas de la clase social protagonista de la lucha revolucionaria a partir de 1913: la clase campesina. Su influencia en las filas revolucionarias fue decisiva, como lo señala Arnaldo Córdova cuando dice:

El efecto de ésta sola ley fue decisivo para que la balanza de la lucha se inclinara a favor del constitucionalismo. Con la bandera de la reforma agraria en sus manos, Obregón derrotó a los convencionalistas en enero de 1915, ocupando el 28 de ese mes la capital de la República; durante su avance de México a Celaya, con miembros de su Estado Mayor y estudiantes que se le incorporaban, organizó mítines de propaganda revolucionaria: En ellos comenzaba a explicar la ideología de la Revolución, se hablaba de reformas sociales y de la reivindicación de la tierra por medio de la Ley de 6 de enero. De golpe el constitucionalismo triunfaba política y militarmente.⁶¹

La Ley de 6 de enero de 1915, configura el triunfo político del elemento democrático de la Revolución Mexicana y jurídicamente constituye la base para la distribución de la propiedad de la tierra con justicia política entre ricos y pobres.

Carácter republicano de la constitución política de México

La Constitución Política de 1917 es el resultado del ordenamiento de las partes y clases sociales de la sociedad mexicana y tiene como antecedente directo e inmediato el movimiento revolucionario de principios de siglo. Los elementos políticos que se configuraron durante el movimiento

61 Arnaldo Córdova, La ideología de la Revolución Mexicana, 10a. Edición, México, Ed. Era, 1983. p. 204.

revolucionario son básicamente dos: por un lado, la clase rica propietaria de grandes extensiones de tierra desplazada durante el régimen porfirista de la vida política del país, constituye la vertiente oligárquica de la sociedad mexicana que dio inicio al movimiento armado con el propósito de derrocar a la dictadura porfirista, pero sin modificar el principio político oligárquico, sino sólo con el objeto de desplazar los beneficios de la aplicación de dicho principio (ejercido hasta ese momento en favor de las oligarquías extranjeras) hacia su propio beneficio. Por el otro, a partir de 1913, las masas campesinas configuraron el elemento democrático, una vez que las promesas hechas por quienes las convocaron a la lucha armada no fueron cumplidas.

Así, los elementos oligárquico y democrático confluyeron para constituir políticamente al país, rescatando a su vez la soberanía nacional, al establecer un gobierno con autoridad política de carácter republicano; es decir, los hombres libres, los ciudadanos que organizaron políticamente al país una vez concluida la lucha armada, establecieron el principio político republicano, al combinar con valor civil, elementos oligárquicos y democráticos en la constitución política del país, lo cual significó organizar a la nación bajo el criterio de justicia política entre ricos y pobres de la sociedad mexicana; rescataron además, el tradicional elemento monárquico en la figura presidencial, así lo establece el profesor Patricio Marcos cuando dice:

Después de vivir más de un siglo sumido en la anarquía

y la tiranía, luego de la independencia logra establecer a principios de la centuria presente un Estado de corte monárquico republicano. Tal evento obedece a las revoluciones de 1910 y 1913, democrática ésta y oligárquica aquella --ambas procedentes del campo--, que consigue sintetizar la obra del constituyente queretano del año de 1917. Nuestra constitución original engarza, con suma prudencia, los principios políticos de las dos revoluciones que le preceden bajo el gozne de la soberanía. Una soberanía que se deposita en la institución de la presidencia, magistratura en esencia monárquica que vuelve a la patria a las tradiciones coloniales y precolombinas.⁶²

Una vez constituida políticamente la nación, las partes sociales protagónicas del movimiento revolucionario depositaron en el Congreso Constituyente de Queretaro la responsabilidad de elaborar el documento constitucional, máximo documento normativo de la vida política del Estado Mexicano, con base en el cual habrían de gobernar los magistrados.

El documento constitucional de 1917, es la expresión más exacta de la voluntad de las partes y clases sociales participantes en el movimiento armado de 1910 y 1913. En esencia democrático por haber sido la clase pobre --la campesina y la obrera--, la que aportó la fuerza del número y de las armas en los campos de batalla para derrocar al anterior régimen e instaurar su principio político en la constitución escrita: el de la igualdad ciudadana entre todos los mexicanos, a través del congreso constituyente de 1916-1917.

No obstante el carácter nacional-popular en que se inscribe la constitución del 17, su contenido incluyó elementos oligárquicos, derivados del documento constitucional de 1857,

⁶² Patricio Marcos, Op. cit. p. 20

especialmente aquellos relacionados con el garantismo individualista, producto de la influencia del liberalismo durante el siglo XIX; elementos incrustados en el documento constitucional de 1917 de manera complementaria, puesto que el principio político que privilegió al individuo por encima del interés general de la nación, fue destruido por la Revolución, y, en su lugar, se estableció el principio político republicano, fincado en la justicia distributiva entre ricos y pobres, de frente al interés general de la sociedad. Así pues, la mixtura de principios políticos democráticos y oligárquicos regulados por el elemento monárquico, configuran el carácter monárquico-republicano de la constitución política de 1917.

El máximo documento legal, derivado de los principios políticos constitucionales, contiene en su versión original las normas jurídicas que configuran los principios políticos de los cuales son producto; especialmente en el artículo 27 constitucional, los tres elementos políticos aparecen explícitamente, estructurando el régimen de propiedad que el Estado mexicano habría de establecer en la sociedad.

El Artículo 27 Constitucional

Existe una diferencia sustancial entre el régimen de propiedad derivado del documento constitucional oligárquico-liberal de 1857 y el sistema de propiedad establecido en la constitución política republicana de 1917; en la primera, se

otorgaba al derecho de propiedad un origen individual anterior y por encima de la sociedad, y, por consiguiente, de toda ley que emanara de ésta, inclusive del mismo documento constitucional, prueba de que no existía realmente una constitución política en el país. Al no existir un ordenamiento de las partes sociales, no podía existir autoridad política, en consecuencia resultaba lógico que el elemento económico dominara la relación entre las partes sociales, así, el documento constitucional elaborado en 1857 tenía como principio de organización social el reconocimiento de la propiedad privada y la garantía de su inviolabilidad, aun en contra del interés general de la nación. Tal era la finalidad del artículo 27 del documento constitucional citado, de todas las otras disposiciones del mismo documento constitucional y de las leyes secundarias; tanto las de las garantías individuales como las institutivas de los poderes públicos tenían por objeto sostener y asegurar los postulados de dicho artículo. Puesto que la sociedad se encontraba inconstituida políticamente, en el documento escrito no se definía la naturaleza ni el alcance de los derechos de los individuos en cuanto a la propiedad ni su relación con la sociedad; así, podía darse a esos derechos un límite arbitrario, no sólo sin que el documento constitucional pudiera evitarlo, sino teniendo que ampararlos él mismo, cualesquiera que fueran tales límites. De esta forma, el documento constitucional de 1857 y su artículo 27, dieron al individuo un poder tal, que en los conflictos entre el individuo y el "Estado", prevalecía el

individuo, la propiedad significaba más que la ley: el propietario podía más que el gobierno.

El régimen de propiedad establecido en el artículo 27 del documento constitucional de 1857 era, pues, un sistema que privilegiaba excesivamente la propiedad privada, y como hemos visto, su aplicación puso en riesgo la existencia misma de la nación mexicana en el último cuarto del siglo pasado y la primera década del actual. Tal sistema de propiedad se sustentó en la ideología liberal, doctrina que en este caso, fue aplicada como ya se ha visto en una nación ajena en su composición social a tales postulados, donde la mayoría de la población se dedicaba a actividades relacionadas con el campo y los pocos ricos nacionales se dedicaban a actividades especulativas que les redituaban los suficientes recursos para llevar una vida indolente, de lujos y comodidades, sin que les importara en lo absoluto el desarrollo económico del país bajo el modelo liberal oligárquico.

A tal punto condujo la aplicación del principio político de la ganancia en México, que el desgobierno porfirista se ejercía en materia de propiedad de la tierra, en favor de novecientos grandes propietarios en cuyas manos se encontraba el 96% de las tierras laborables del país, con varios casos en que en manos de un sólo propietario se encontraban hasta once millones de hectáreas; más aún, como hemos visto, tal ejercicio de desgobierno permitió el saqueo indiscriminado de las riquezas naturales y sociales por parte de las oligarquías extranjeras.

Con estos antecedentes, una vez recuperada la soberanía nacional a través del movimiento revolucionario, el congreso constituyente de 1916-1917 al elaborar el documento constitucional debía privilegiar el interés general de la nación como principio de organización política antes que el interés individual, de un grupo o de una clase social. Al reunirse el Congreso Constituyente en Querétaro, las condiciones políticas y las ideas eran completamente distintas de las que se tenían en 1857. El concepto de sociedad organizada políticamente estaba ya formado; la noción de soberanía como expresión de la voluntad de las partes constitutivas de la sociedad y el ejercicio de la autoridad política eran ya un hecho. El sistema de propiedad como derivación de la existencia social estaba ya definido. En consecuencia, se establecieron en el artículo 27 constitucional las bases legales para resolver con justicia política el conflicto entre las partes sociales en cuanto a los derechos de propiedad, además de establecer aquellos que corresponden a la nación y los que corresponden a los particulares. El profesor Patricio Marcos caracteriza políticamente al régimen de propiedad de la siguiente manera:

...me refiero al sistema de propiedad, que la declara originariamente pública, convirtiendo al modelo de poder del Gran Turco en la fuente única y suprema de la propiedad privada. Por el método de las concesiones la propiedad privada siempre aparecerá como una propiedad condicionada, en todo momento sujeta a revocación o expropiación, según lo dicten las razones de nuestra historia y las causas de utilidad pública.⁶³

63 Patricio Marcos, Cartas mexicanas, México, Ed. Nueva Imagen, primera edición. 1985. p. 100.

Se trató pues, de una redefinición del carácter político de la sociedad mexicana: el Estado emanaba de las fuerzas revolucionarias y se declaraba a la nación como única propietaria de tierras, aguas y recursos naturales comprendidos dentro del territorio nacional y de ella se derivarían los derechos de dominio de los particulares.

Se estableció, así, que sobre los derechos de dominio de los particulares está el derecho de propiedad de la nación, y por lo mismo, tales derechos estarían sujetos a las limitaciones y modalidades que imponga el interés general de la nación.

La estructura de propiedad en el artículo 27 Constitucional

El sistema de propiedad diseñado por el constituyente de Querétaro y plasmado en el artículo 27 del documento constitucional de 1917, representa, de alguna manera, la síntesis del proceso de formación del Estado mexicano. Elementos políticos formados en el largo proceso histórico de México, desde el establecimiento de las primeras comunidades en el actual territorio nacional hasta la culminación del movimiento revolucionario de 1910 y 1913, participan en el régimen de propiedad establecido en nuestro país.

El primer párrafo del artículo 27 constituye el elemento político primordial sobre el cual se edifica todo el sistema de propiedad en el país. Legado de las culturas prehispánica y

colonial, el elemento monárquico es rescatado por el constituyente de Querétaro en el sistema de propiedad, al otorgar a la nación la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, y al facultar al Estado a través del titular de la magistratura soberana, para transmitir el dominio de ellas a los particulares y constituir, así, la propiedad privada. El profesor Patricio Marcos caracteriza los elementos centrales del régimen de propiedad establecido en el artículo 27 constitucional de la siguiente forma:

El 27 estauye los dos polos antagónicos y moviles de la propiedad comprendida en los límites de aquél, la naturaleza de esos derechos, sus modalidades, y la autoridad encargada de representarlos para su establecimiento, así como las modificaciones, parciales o totales, entre los extremos. Así, el dominio directo pertenece originariamente a la nación; la propiedad es pública pero, a través de su titular, el Estado, aquella tiene el derecho de transmitir a los particulares: la propiedad privada. Siendo dicho derecho originario, inalienable e imprescriptible, se reviste de tres modalidades: 1. los particulares pueden explotarla, usarla o aprovecharla, sólo mediante la donación modal, como se llamaba en la época colonial, o a través del régimen de concesiones, como hoy lo conocemos; 2. La nación se reserva el derecho que, en todo tiempo, tiene para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público, y 3. La nación puede recuperar el dominio mediante la expropiación, por causa de utilidad pública y con la indemnización correspondiente.⁶⁴

Por otro lado, la mixtura de los dos elementos políticos protagónicos del movimiento revolucionario, el democrático y el oligárquico, son trasladados al artículo 27 en su versión

62 Patricio E. Marcos, "Estado, concesiones, monopolio" en: Nueva Política, México, F.C.E., Vol. 1, Núm. 3 Jul-sep., 1976. pp. 251-252.

original, al reconocer y sancionar con justicia política las diversas formas de propiedad en nuestro país, conforme a los usos y costumbres del pueblo mexicano: la propiedad de la nación, la ejidal, la comunal y la pequeña propiedad.

Sin embargo, la propiedad privada en México existe como una concesión del Estado y, por lo mismo, está sujeta a ser devuelta al propietario original: la nación, por causa de utilidad pública mediante expropiación; facultad que es confirmada por el párrafo tercero del mismo artículo al establecer el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

De esta forma, el régimen de propiedad privada privilegiado por el documento constitucional liberal-oligárquico de 1857, es sustituido en el documento constitucional de carácter republicano de 1917, por un sistema mixto de propiedad con privilegio del interés público y opuesto terminantemente al régimen privatista, al admitir el usufructo privado de manera absolutamente condicionada.⁶⁵

Se trata pues, de un régimen de propiedad que privilegia el interés general de la nación antes que el interés individual; donde el Estado se hace cargo de administrar la propiedad territorial y de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para llevar a cabo una distribución equitativa de la riqueza pública.

65 Patricio Marcos, El Fantasma del Liberalismo. México, UNAM, primera edición, 1986. p. 13.

Como resultado del juicio político realizado por la Revolución Mexicana al régimen porfirista, la sustancia agrarista del movimiento armado se manifestó en el artículo 27 original, al ordenar el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad, la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les fueran indispensables y el fomento de la agricultura, además de establecer que los pueblos, rancherías y comunidades que carecieran de tierras y aguas, o no las tuviesen en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrían derecho a que se les dotara de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad; así mismo, se confirmaron constitucionalmente las dotaciones de terrenos hechas a los pueblos de conformidad con la Ley de 6 de enero de 1915, decreto que fue elevado a rango de ley constitucional.

A través del artículo 27 la nación se adjudicó el dominio directo de minerales o sustancias del subsuelo, de las aguas interiores y de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y facultó al gobierno federal para hacer concesiones particulares bajo ciertas condiciones.

Fue así como la nación mexicana recuperó la soberanía sobre su territorio y recursos naturales; políticamente, la estructura de propiedad diseñada por el constituyente descansa sobre el principio de gobierno republicano, al aplicar un criterio de justicia política entre ricos y pobres en la distribución de los

bienes y recursos nacionales, bajo el ejercicio de la máxima autoridad política del Estado mexicano de carácter monárquico, representada por la Institución presidencial.

El artículo 27 como garantía constitucional

Como ha sido expuesto en los apartados anteriores, la aplicación del principio político de las oligarquías europeas y la norteamericana en México a través de la doctrina liberal durante la segunda mitad del siglo pasado y la primera década del presente, trajo como saldo final la entrega de los recursos naturales y sociales a la participación de las oligarquías extranjeras en nuestro país, y la consecuente pérdida de la soberanía sobre los bienes nacionales.

Sin duda son múltiples los factores que explican tal situación del país durante el período previo al movimiento revolucionario, sin embargo, resulta evidente a través del tratamiento que hemos dado al tema de la propiedad en México, que el ensayo político a partir de la segunda mitad del siglo XIX, corresponde a los elementos que configuran la ideología liberal, especialmente en cuanto a lo que a la propiedad en general se refiere; ahora bien, como hemos visto, tales postulados fueron aplicados en la sociedad mexicana bajo la premisa de que existían los elementos necesarios para impulsar un proyecto de nación de corte liberal, o bien bajo el supuesto de que era posible crear

una clase social de corte burgués, simplemente con orientar la economía nacional hacia un régimen privatista haciendo de los bienes nacionales un negocio, no sólo del territorio y los recursos naturales propiedad de la nación, sino destrozando las formas de propiedad de los pueblos y comunidades bajo la lógica del pensamiento liberal. Tal aplicación del principio político de las oligarquías en nuestro país, trajo como resultado final la depredación de los bienes patrimoniales por parte de las oligarquías extranjeras al no existir en México una clase social capaz de impulsar un proyecto nacional de esta naturaleza.

El movimiento revolucionario de 1910 y 1913, significó la recuperación de la soberanía nacional, al constituir políticamente al país en una forma de gobierno monárquico-republicana y establecer un régimen mixto de propiedad de frente a los intereses generales de la nación. En este sentido el artículo 27 constitucional representa una salvaguarda constitucional, una vez que establece un régimen mixto de propiedad con privilegio del interés público y crea a la propiedad privada como una concesión del Estado. En este sentido señala el profesor Patricio Marcos que

...el sistema público de propiedad, al menos nos ha permitido defendernos de la capacidad y las ganas de absorción de nuestros apreciados vecinos.⁶⁸

La experiencia histórica del siglo XIX constituye la fuente que nutrió al constituyente de Querétaro para diseñar un sistema de propiedad acorde con los usos y costumbres del pueblo

⁶⁸ Patricio Marcos, Cartas Mexicanas, p.161

mexicano, especialmente en relación con la naturaleza oligárquica, expansionista, de los Estados Unidos de Norteamérica; es por eso que el profesor Patricio Marcos señala lo siguiente:

Gastón García Cantú demostró la centralidad de los artículos 27 y 123 constitucional para el régimen político; verdaderas coordenadas cartesianas sin las que resulta impensable la historia contemporánea de México. Eje de la vida estatal y programa político frente a la burguesía nacional y extranjera, que ha permitido la salvaguarda de la soberanía nacional contra la codicia abrumante de este imperio, migraña de nuestra patria.⁶⁷

Es así como se establece una relación directa entre la estructura de propiedad y la constitución política de México. El carácter monárquico-republicano de nuestra constitucionalidad determina por un lado el ordenamiento de las partes sociales en un gobierno con autoridad política regia, ejercida con justicia política entre ricos y pobres y por otro, el régimen de propiedad establecido en el artículo 27 constitucional como expresión de la voluntad soberana de la nación a través del titular del Estado mexicano.

⁶⁷ ibid. p. 100

CAPITULO CUARTO

Tendencia oligárquica del Estado mexicano en la estructura de propiedad

El conjunto de instituciones políticas que configuran al actual Estado mexicano son el resultado del ordenamiento de las partes y clases sociales una vez concluido el periodo revolucionario iniciado en 1910. Con base en nuestro apartado teórico relativo a las formas constitucionales y de acuerdo con el tratamiento dado en el capítulo anterior al proceso constitutivo de la sociedad mexicana, concluimos en que los elementos políticos que dieron forma a la constitución política de 1917, la caracterizan como una constitución de naturaleza monárquico republicana. Por un lado, la mixtura de elementos oligárquicos y democráticos le confieren el rasgo republicano y, por el otro, la recuperación del elemento monárquico en la institución presidencial configuran la estructura constitucional del actual Estado mexicano.

Cabe recordar que el rasgo esencial que le otorga el rango de organización estatal es la instauración de un régimen de gobierno fincado en la justicia política entre ricos y pobres y en consecuencia el establecimiento de un gobierno soberano, cuya autoridad política se orienta hacia el beneficio de las partes constitutivas de la sociedad mexicana.

Tal estructura constitucional necesariamente se vio

reflejada en el documento constitucional de 1917, al establecerse jurídicamente los principios de los cuales son expresión las dos vertientes políticas fundadoras de nuestra constitucionalidad. Por un lado, la vertiente oligárquica, configurada por el conjunto de normas legales plasmadas en el documento constitucional como salvaguarda de los derechos individuales frente al Estado conocida como la parte dogmática del documento, en la que se inscribe el derecho que privilegia la propiedad particular y el recurso de amparo, herencia del pensamiento liberal introducido en la vida política del país a partir del documento constitucional de 1857.

La segunda vertiente política expresada jurídicamente en la Carta Magna del 17, es la democrática; y la configuran básicamente los artículos 27 y 123, orientados a resguardar el patrimonio y la soberanía nacionales frente a las ambiciones externas, así como a regular internamente la distribución de la propiedad y las riquezas del país con justicia política entre ricos y pobres, bajo la autoridad del elemento monárquico representado por la institución presidencial, magistratura soberana de la organización política del Estado mexicano.

Puesto que dejamos establecido que las leyes en una sociedad introducen la justicia o la injusticia entre las partes que la integran conforme a los principios políticos constitucionales, en el presente capítulo veremos a través de las modificaciones realizadas al artículo 27 constitucional y sus leyes reglamentarias la trayectoria que expresa políticamente el

ejercicio de la máxima autoridad del Estado mexicano. Con este propósito hemos dividido la historia política de México en dos periodos: el primero cubre la etapa posrevolucionaria comprendida entre 1920 y 1946 --considerando al régimen del general Manuel Avila Camacho como un periodo de transición--, en el cual se llevan a la práctica los lineamientos constitucionales conforme al principio republicano de justicia política; se consolidan las instituciones del Estado y se organizan de manera corporativa las partes sociales tanto las empresariales como la obrera y la campesina.

En materia de propiedad veremos como en este periodo, no obstante que el elemento oligárquico de la sociedad se manifestó ferreamente a través de las leyes reglamentarias y el constante recurso al amparo agrario, la orientación del ejercicio de la máxima autoridad se apegó al principio republicano de justicia política con el propósito de alcanzar el equilibrio social entre ricos y pobres.

El segundo periodo de la historia política reciente de nuestro país cubre los años que corren de 1946 hasta nuestros días. Este periodo se caracteriza por la aplicación del principio político oligárquico, derivado principalmente del viraje que el ejercicio de la máxima autoridad política del país experimenta al privilegiar una parte de la sociedad, la clase propietaria, en detrimento de la clase campesina. Tal modificación en el ejercicio político se traduce en un abandono gradual de las demandas agrarias de la vertiente democrática para favorecer a

la vertiente oligárquica de la constitución política mexicana por medio de reformas al documento constitucional del 17, y las subsecuentes leyes secundarias, así como la adopción de diversos mecanismos que fomentan nuevamente la concentración de la propiedad y la riqueza en pocas manos.

Evidentemente, esta tendencia hacia la oligarquización del Estado mexicano se expresa en el ejercicio del poder institucionalizado en favor de una parte de la sociedad, quebrantándose así, la constitucionalidad del país, lo cual conlleva a la ausencia de autoridad política y finalmente a la pérdida de la soberanía nacional.

Periodo posrevolucionario

Los sucesivos gobiernos posrevolucionarios orientaron el ejercicio de su autoridad política hacia la puesta en práctica de los lineamientos constitucionales con el propósito de establecer soberanamente el equilibrio entre las clases sociales protagónicas del movimiento armado, con base en el principio político republicano de justicia entre ricos y pobres.

En materia de propiedad de las tierras se llevaron a cabo una serie de medidas agrarias derivadas de la Ley del 6 de enero de 1915, por medio de la cual se decide dotar de tierra a los pueblos despojados o carentes de ellas.

El carácter provisional de las primeras dotaciones y restituciones de tierras el amparo de esta ley, dejaba en una situación incierta a los campesinos y a los antiguos propietarios

debido a las circunstancias en que fue expedida; situación que obligó al gobierno a promulgar el 19 de septiembre de 1916 un decreto que reformó la ley de 6 de enero de 1915, en el sentido de que las dotaciones y restituciones serían definitivas mediante la revisión del expediente por parte de la Comisión Nacional Agraria y la aprobación del dictamen por el Ejecutivo.⁶⁸

Una vez establecido el régimen de propiedad en el artículo 27 constitucional, se abordó de manera especial el problema de la distribución de la tierra; la Ley de 6 de enero fue elevada a rango de ley constitucional con lo que se establecieron los principios generales que habrían de regir la distribución de la propiedad raíz. Para ello, se señalaron cuatro lineamientos generales en materia de propiedad territorial: primero, la intervención permanente del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a esta las modalidades que dicte el interés público; segundo, dotar de tierras a los núcleos de población necesitados; tercero, limitar la propiedad privada y, en consecuencia, fraccionar los latifundios; y, cuarto, brindar protección y fomentar el desarrollo de la pequeña propiedad.

La necesidad de reglamentar los lineamientos constitucionales trajo como resultado la promulgación de la Ley de ejidos del 28 de diciembre de 1920, en la que se codifican ordenadamente las principales circulares expedidas hasta entonces por la Comisión Nacional Agraria; considera, desde luego,

68 Lucio Mendieta y Núñez, Op. cit. p. 191

vigentes las reformas hechas a la ley de 6 de enero de 1915 y por consiguiente sólo se refiere a las dotaciones definitivas, es decir, según esta ley no era posible entregar la posesión de las tierras, sino hasta que el Presidente de la República revisara las resoluciones dictadas por los gobernadores de los estados. Además, declaró que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por dotación o restitución serían: los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, siguiendo así, en parte, la letra del artículo 27 constitucional pero no su espíritu, que no es el de dotar o restituir ejidos a los núcleos de población según sus denominaciones, sino según sus necesidades o derechos.⁶⁹

Sin embargo, a pesar de las limitaciones que implicaron estas disposiciones para la entrega de tierras a los campesinos por la vía de la restitución o la dotación, hubo avance en el reparto agrario.

La Ley de ejidos fue derogada por el decreto de 22 de noviembre de 1921, en el cual se declaró que el decreto preconstitucional de 19 de septiembre de 1916 --que reformó los artículos séptimo, octavo y noveno de la Ley de 6 de enero de 1915-- había quedado de pleno derecho derogado por el artículo 27 constitucional. Con ello, la Ley de 6 de enero recobró su vigor original a través del documento constitucional de 1917; más aún, el decreto citado sentó las bases de la subsecuente legislación agraria al facultar al ejecutivo para dictar todas las

69 ibid. pp. 203-204

disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que, para su aplicación, creó la Ley de 6 de enero de 1915.

Con base en el decreto de 22 de noviembre de 1921, el ejecutivo expidió un Reglamento Agrario el 17 de abril de 1922, cuyo propósito fue el de hacer más expedita la Reforma Agraria, reduciendo al mínimo los requisitos y trámites. Además, establece la extensión de los ejidos en la forma siguiente:

Corresponde a cada jefe de familia o individuo mayor de 18 años, de tres a cinco hectáreas en los terrenos de riego o humedad; de cuatro a seis hectáreas, en los terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual, abundante y regular; y de seis a ocho hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases.⁷⁰

No obstante que ni la Ley de 6 de enero ni el artículo 27 constitucional especificaron las dimensiones de la propiedad de las tierras que el Estado debería ceder para su usufructo a los particulares, se desprende de ambos mandatos un criterio de uniformidad en la distribución de la propiedad por vía de restitución, dotación o posesión privada de la pequeña propiedad.

Sin embargo, en el Reglamento citado, es notoria la influencia de los ricos propietarios, pues fue distinto el criterio utilizado anticonstitucionalmente en las leyes secundarias para fijar la extensión de la llamada paradójicamente "pequeña propiedad", desvirtuando el espíritu del artículo 27 constitucional, el cual, establece que al hacerse las dotaciones de tierra, se respete en todo caso la pequeña propiedad, misma

⁷⁰ ibid. p. 214

que según se desprende de uno de los párrafos finales del artículo 27 en su versión original, no deberá ser superior a cincuenta hectáreas. Aún así, el Reglamento Agrario sienta las bases para que los grandes propietarios obtuvieran la posibilidad de contar con un instrumento legal para la defensa de sus extensas posesiones, al declarar exentas de la dotación de ejidos a las siguientes propiedades:

Los que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad; los que tengan una extensión no mayor de doscientas cincuenta hectáreas en terrenos de temporal, que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular, y las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.⁷¹

Además, el mismo Reglamento Agrario establece el respeto a ciertas propiedades que por su naturaleza representen una unidad agrícola o industrial en explotación; se perfilaba, de esta forma, la figura jurídica de la infectabilidad agraria, que más adelante, sería utilizada para proteger abiertamente a la gran propiedad; aun así, durante la vigencia del Reglamento Agrario, se avanzó en la distribución de la propiedad raíz en beneficio de los pueblos.

La contienda jurídica entre ejidatarios y grandes propietarios derivada del Reglamento Agrario, culminó con la expedición de la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas del 23 de abril de 1927, reglamentaria del artículo 27 constitucional. Se establecieron en ella dos aspectos centrales

71 Ibid. p. 214

de la Reforma Agraria: por un lado, la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y un nuevo concepto de la pequeña propiedad, con base en la interpretación del texto constitucional; la ley establecía que todo poblado con más de veinticinco individuos capacitados para recibir una parcela, de acuerdo con los requisitos que indica la misma ley y que carezca de tierras o aguas, o no las tenga en cantidad suficiente para las necesidades agrícolas de su población, tendría derecho a que se le dote de ellas.⁷² En cuanto al nuevo concepto de pequeña propiedad, se estableció como tal una superficie cincuenta veces mayor que la parcela de dotación individual, bajo la forzada justificación de que era intocable cierta superficie de tierra que no constituya un latifundio y represente en cambio, una forma ventajosa de explotación agrícola, opuesta a la que implica el régimen de la gran propiedad.⁷³

Diversas modificaciones se hicieron a la ley comentada, incluso, llegó a sustituirse por otra Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas expedida el 24 de marzo de 1929, ley que a su vez fue reformada el 26 de diciembre de 1930 y el 29 de diciembre de 1932. Adn así, la distribución de la propiedad raíz y el apoyo por parte del gobierno a la clase campesina se mantuvo con cierto apego a los lineamientos constitucionales durante este periodo.

72 ibid. p. 221

73 ibid. p. 224

El gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), representa el punto culminante del ejercicio de la autoridad política republicana, al poner en práctica reformas constitucionales fincadas en el ordenamiento de las partes sociales y en la búsqueda permanente de la justicia política entre ricos y pobres.

El ejercicio político del presidente Cárdenas se orientó hacia la consolidación de las organizaciones sociales tanto campesinas y obreras como empresariales; institucionalizándolas por la vía corporativa para la defensa de sus derechos e intereses gremiales de frente al interés general de la nación.

En materia legislativa, durante el mandato de Cárdenas fue publicado en el diario oficial el 10 de enero de 1934 el primer decreto de reformas al artículo 27 constitucional, cuyo propósito central fue el de incorporar al texto del artículo los postulados y principios de la Ley de 6 de enero de 1915, que el constituyente de Querétaro había declarado como "Ley constitucional", con lo cual se retomaron sin ambigüedades los lineamientos trazados por la vertiente democrática de la constitución política del 17.

Además, bajo el criterio agrarista de dicha ley se estableció en el Código Agrario del 22 de marzo de 1934, que sólo serían respetadas las pequeñas propiedades agrícolas en explotación y que la "pequeña propiedad inafectable", en casos de dotación, sería de ciento cincuenta hectáreas en tierras de riego y de quinientas en tierras de temporal, para otras clases de

tierra se establece la equivalencia en el artículo 57 del código citado, con posibilidades de reducción de dichas extensiones a una tercera parte cuando dentro del radio de siete kilómetros a que se refiere el artículo 34 no existieran las tierras suficiente para dotar a un núcleo de población.

En el proyecto del Plan Sexenal, elaborado por una comisión de programa de gobierno designada por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y cuyos propósitos consistían en normar las actividades económicas y sociales del país durante el periodo de 1934 a 1940, se reconocía que el problema social más importante del país, era sin duda, el relativo a la distribución de la tierra y el agua, por lo que dicho plan proponía:

... apresurar la distribución de la tierra; aumentar los recursos económicos y los elementos humanos dedicados a resolver el problema agrario en sus aspectos de dotación y restitución de tierras y aguas, simplificar los trámites y formalidades en los expedientes agrarios...⁷⁴

Se trataba así, de resolver el problema agrario de acuerdo con los postulados constitucionales y establecer un modelo de desarrollo agroindustrial con base en la creación de unidades de explotación colectiva; modelo que contemplaba la vinculación entre el reparto agrario, la incorporación de tierras al cultivo y la apertura de tierras al sistema de riego con el desarrollo rural integral, lo cual redundaría en la agroindustrialización del campo como eje del desarrollo económico nacional.

El acierto de la política de Cárdenas se vería confirmada en

74 Leopoldo Solís, Planes de Desarrollo Económico y Social de México, México, SEP Setentas, Diana, No. 215, 1980. p. 107.

los resultados económicos de su mandato presidencial, como lo demuestran las cifras de la producción agrícola que nos muestra David Mares al señalar lo siguiente:

En 1930, los ejidos poseían sólo un 13.4% de la tierra agrícola y 13.1% de la tierra irrigada; para 1940 estas cifras crecieron a 47.4% y 57.3% respectivamente. También en 1930 los ejidos contribuyeron en un 11% de la producción total, mientras que en 1940 su participación relativa creció drásticamente a un 50.5%.⁷⁵

El carácter agrarista de este periodo se complementó con la segunda reforma al artículo 27 constitucional el 6 de diciembre de 1937 y consistió en una adición a la fracción VII, la cual, estableció el derecho de los núcleos de población para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran o les hubiesen sido restituidas.

Finalmente, el carácter nacionalista que significó en materia de propiedad el artículo 27 constitucional se reforzó con la tercera reforma publicada el 9 de noviembre de 1940, como consecuencia de la expropiación petrolera; cuyo objetivo fue establecer que, en materia de petróleo, no se expedirían concesiones ni contratos y que sólo a la nación correspondería su explotación.

Puede afirmarse que, durante el periodo que cubre los años de 1920 a 1940, los sucesivos gobernantes se apegaron en términos generales a los postulados esenciales del documento

75 David Mares y Francisco Carrada B. "Consecuencias sociales de la crisis económica en la Agricultura Mexicana" en: Problemas Económicos de México, México, Ed. Trillas, 1988. pp. 76-77.

constitucional de 1917, derivados del principio republicano establecido por la constitución política, al privilegiar en materia de propiedad el interés general de la nación antes que el interés individual o de una parte de la sociedad con base en la justicia política entre ricos y pobres del país. Tal ejercicio de gobierno se tradujo en un proyecto de desarrollo económico fincando en la agroindustrialización del campo acorde con la naturaleza del pueblo mexicano; pero principalmente dicho periodo se caracteriza por el ejercicio soberano del derecho que la nación tiene para controlar y regular sus recursos naturales de conformidad con lo establecido en el artículo 27 constitucional.

Oligarquización del Estado mexicano.

A partir del Segundo Plan Sexenal (1941-1946) el gobierno del general Manuel Avila Camacho abandonó gradualmente el proyecto de transformaciones agrarias, para orientarlo hacia la formación privada de capital y el proceso de industrialización; se alientó a la pequeña propiedad privada haciéndola aparecer como el triunfo principal de la Revolución Mexicana, al tiempo que se expresaba poco interés en el desarrollo y fortalecimiento del sector ejidal; daba inicio así, el proceso de oligarquización del Estado mexicano al fincar la transformación y el desarrollo del país en la iniciativa privada, otorgándoles todas las ventajas posibles. En 1941, Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda durante el régimen avilacamachista expresó el proyecto en los términos

siguientes:

Al principiar el segundo año de labores, la administración se propone trabajar activamente por la industrialización de la República Mexicana, hasta que sea lograda. El Estado no quiere desempeñar el papel de empresario, sino, más bién, ayudar a la empresa privada para que se encargue de la transformación del país. Se proyecta poner amplio crédito a tasas reducidas a disposición de los hombres de negocios que deseen asumir la responsabilidad de ampliar la producción, y también que estén dispuestos a invertir algún capital en las industrias que el Estado ansía ver desarrolladas. México elaborará buena parte de sus artículos que ahora importa con objeto de reducir con el tiempo, sus gastos en el extranjero...⁷⁶

En materia de propiedad, el proyecto de oligarquización del Estado mexicano se tradujo en la expedición de un decreto el 11 de diciembre de 1942, sobre la parcelización de las tierras ejidales, opuesto al proyecto cardenista de la forma colectiva de posesión y usufructo de este tipo de propiedad.

El 31 de diciembre de 1942 se expidió el Código Agrario, en cuyo contenido se hacían concesiones de inafectabilidad ganadera que favorecía a un sector poderoso de terratenientes, pero lesionaba los intereses del campesinado. Con base en esta ley, el Departamento Agrario entregó durante el régimen de Avila Camacho

12,508 certificados de inafectabilidad que amparaban 1,173,123 hectáreas, también entregó 360 certificados de derecho de posesión a ganaderos, cuyas propiedades sumaban 3,517,638 hectáreas.⁷⁷

76 Arnaldo Córdova, La Ideología de la Revolución Mexicana, La era del desarrollismo, serie: avances de Investigación 26, México, CELA, FCPS, UNAM. 1977. pp. 10-11.

77 Anatoli Shulgovski, México en la Encrucijada de su Historia, México, Ed de Cultura Popular, 1985. p. 465.

La tendencia hacia un régimen oligárquico de propiedad se vio acentuada durante el régimen de Miguel Alemán, especialmente a partir del decreto publicado el 12 de febrero de 1947, por medio del cual se reformaron las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 constitucional; en cuanto a la fracción X, se estableció que la superficie o unidad individual de dotación no debería ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o sus equivalentes en otras clases de tierras.

La modificación hecha a la fracción XIV, marcó el giro de manera mas acentuada hacia el principio político oligárquico en la administración del Estado mexicano en materia de propiedad, al establecerse en el párrafo tercero de dicha fracción que los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se hubiesen expedido o en el futuro se expidan certificados de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas. De esta forma, el amparo agrario fue promovido a rango de recurso constitucional para proteger a la gran propiedad, ubicándola nuevamente en el lugar de privilegio por encima de las condiciones sociales, las necesidades e intereses nacionales.

Como complemento de lo anterior, y para proteger a la llamada "pequeña propiedad", la fracción XV incorporó al artículo 27 constitucional las dimensiones que ésta debería tener y que se encontraban asentadas en el Código Agrario, al establecer en el segundo párrafo de dicha fracción que se consideraría pequeña

propiedad agrícola la que no excediera de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación; en el párrafo tercero se señala que para los efectos de la equivalencia se computaría una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos; el párrafo cuarto establece que se considerará asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

En el párrafo quinto se estableció que se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fija la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

La Ley de Amparo Agrario.

El origen en México de la figura jurídica del amparo, se localiza en los últimos años de la primera mitad del siglo XIX, bajo la influencia del pensamiento liberal oligárquico de la época; en el Acta de Reformas de 1847, obra exclusiva de don

Mariano Otero y que sirvió de base para la elaboración del documento constitucional de 1857, para establecer los derechos del hombre y el juicio de amparo que los garantiza, se dice lo siguiente:

Los frecuentes ataques de los poderes de los Estados y Federación a los particulares, hacen urgente que, al restablecerse la Federación, se dé a aquellos una garantía personal; esta garantía sólo puede encontrarse en el Poder Judicial, protector nato de los derechos de los particulares y por esta razón el solo conveniente... En Norteamérica este poder salvador provino de la Constitución y ha producido los mejores efectos. Allí el Juez tiene que sujetar sus fallos, antes que todo a la Constitución y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con la ley secundaria, aplica aquella y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el poder legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso en que ella debería herir, la hace impotente. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros...⁷⁸

Con base en lo anterior el artículo 25 del Acta de Reformas estableció que:

Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que les conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya sea de la Federación, ya de el Estado, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivase.⁷⁹

No sólo por el contexto histórico en que fueron elaboradas las ideas centrales del Juicio de Amparo, sino por la estructura

⁷⁸ Alberto Truoba Urbina, Nueva Legislación de Amparo, México, Ed. Porrúa, S.A., 17a. edición. 1971. p. 13

⁷⁹ Ibid. p. 13

misma de esas ideas, se inscriben en la lógica del liberalismo, cuyo principio privilegia al individuo antes que a la colectividad constitucionalmente establecida; así lo señala Tena Ramírez cuando dice:

Las ideas capitales sobre las que se erige el juicio de amparo, expresadas con singular nitidez en la fórmula Otero y que todavía sobreviven en la Constitución... informan de acentuado individualismo la institución del amparo, en grado tal que si la estudiamos sin prejuicios habremos de convenir en que no se trata en realidad de un sistema de defensa directa de la constitucionalidad, sino de defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución.⁸⁰

Así, con el triunfo del partido liberal, los constituyentes de 1857 establecieron el juicio de garantías en los artículos 101 y 102 del documento constitucional de ese mismo año; documento eminentemente oligárquico, vigente hasta la dictadura porfirista.

Revolución de por medio, el juicio de amparo fue trasladado al documento constitucional de 1917, estableciéndolo en los mismos términos que en el anterior, en el artículo 103 y con algunas variantes en el 107 y representan la parte medular de la vertiente

Del garantismo individualista de la carta de 1917, la que con toda propiedad corresponde a la doctrina del liberalismo.⁸¹

Vertiente subordinada políticamente en términos constitucionales al régimen de propiedad establecido en el

80 Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, vigésima edición, 1984, p. 512

81 Patricio Marcos, Op. cit., p. 14

artículo 27 original de la carta queretana.

En materia de propiedad raíz, hemos visto que la Ley de 6 de enero de 1915, expone las causas del movimiento armado y establece la conveniencia de restituir por justicia y de dotar por necesidad de tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas; con esta medida se trataba de resolver no sólo uno de los problemas nacionales más inmediatos, sino que tal medida responde al carácter agrarista de una de las vertientes protagónicas del movimiento revolucionario y que constitucionalmente estableció los lineamientos políticos y jurídicos que el Estado debería llevar a cabo.

Como ya se ha visto, la aplicación de la ley citada enfrentó desde un principio la reacción de los propietarios de grandes extensiones de tierra, recurriendo permanentemente al juicio de amparo, con el propósito de salvar sus propiedades; así lo señala Mendieta y Núñez cuando dice:

Los propietarios afectados con el procedimiento agrario, desde que se puso en vigor la Ley de 6 de enero de 1915, estuvieron recurriendo al amparo, con la esperanza de salvar sus propiedades, o cuando menos, de reducir al mínimo la extensión de tierra que se viesen obligados a ceder a los pueblos y aún cuando la Suprema Corte de Justicia adoptó un criterio revolucionario francamente orientado en el sentido de sostener la Reforma Agraria, en muchos casos los propietarios se vieron favorecidos con los fallos del máximo tribunal de la República y, por consiguiente, los pueblos que habían recibido tierras en posesión provisional, después de litigios que duraban de tres a cinco años y en los cuales muchas veces ni tomaban parte, se veían en el caso de devolverlas.⁸²

82 Lucio Mendieta y Núñez, Op. cit. p. 229

El amparo como recurso legal para la defensa de la gran propiedad, lo ofreció la misma Ley de 6 de enero de 1915, al establecer en su artículo décimo lo siguiente:

Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán acudir ante los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones...⁸³

El recurso legal proporcionado por la Ley de 6 de enero, para la defensa de la gran propiedad se vio favorecido por la interpretación hecha por los juristas de el párrafo tercero del artículo 27 en su versión original, el cual señala en la parte última que

Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad.⁸⁴

Efectivamente, la ley establece como límite a las dotaciones el respeto a la pequeña propiedad. El problema radica en que desde un principio, quienes hicieron la interpretación de dicho párrafo señalaron que el artículo 27 constitucional manda que en todo caso de dotación se respete la pequeña propiedad pero no la define, sin considerar el párrafo del mismo artículo que señala lo siguiente:

Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título

83 Pastor Rouaix, Op. cit. p. 277

84 ibid. pp. 217-218

de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser devuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario.⁸⁵

No obstante que la extensión máxima de propiedad raíz quedó definida constitucionalmente en cincuenta hectáreas, el Reglamento Agrario de 1922 estableció como propiedades exceptuadas de dotación: ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad y doscientas cincuenta en terrenos de temporal de otras clases. De este modo, las subsecuentes leyes secundarias en materia agraria, consideraron tales dimensiones como pequeña propiedad inafectable, y otorgaron a los propietarios afectados el recurso de amparo en detrimento de los pueblos y campesinos solicitantes de tierras.

Así, la Suprema Corte comenzó a ser invadida por amparos promovidos por los propietarios afectados, los cuales invariablemente ganaban. El abuso del amparo por parte de los terratenientes, se convirtió en un freno para la realización de la distribución de la propiedad raíz; esto obligó al gobierno a expedir un decreto el 23 de diciembre de 1931, con el que se suprimió el amparo al establecer que

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo.⁸⁶

85 Ibid., p. 221.

86 Mireya Toto, El amparo de la pequeña propiedad agraria, México, Ed. Grijalvo, 1a. edición, 1985, p. 33.

Más adelante, el Código Agrario de 1942 formaría parte del giro favorable a los propietarios de grandes extensiones de tierra, al otorgar concesiones de inafectabilidad ganadera. Dio inicio así, la tendencia hacia la concentración de la propiedad y la riqueza que se vio claramente definida con la instauración del derecho de amparo agrario en el artículo 27 constitucional bajo el argumento de que jurídicamente la pequeña propiedad como forma de tenencia de la tierra fue reconocida y protegida por el constituyente de 1917. Con tales medidas, se colocó nuevamente a la propiedad privada, por encima del interés general de la nación, subordinando al elemento democrático de la Constitución política de México en materia de propiedad a una administración oligárquica de la misma, reduciendo el problema de la distribución de la propiedad raíz a una cuestión simplemente jurídica cuando se trata de un problema de organización política.

Conclusiones

La crisis política y económica que enfrenta actualmente la sociedad mexicana, constituye sólo la manifestación más evidente de problemas aun más serios y profundos en la vida social y política de nuestro país; problemas que tocan ya, desde hace varias décadas, los cimientos mismos de nuestra constitucionalidad; lo cual implica, el riesgo inminente de la pérdida de nuestra soberanía e Independencia nacional, en aras de un imaginario e ideológico acceso a un mundo industrializado.

Como hemos podido percatarnos a lo largo del presente trabajo de tesis, el tema de la propiedad de la tierra en nuestro país y su relación con el proceso de formación de la sociedad mexicana, nos ha permitido abordar desde la perspectiva de la teoría política aristotélica, los diversos periodos de la historia política de México.

Para estar en condiciones de concluir adecuadamente la presente investigación, considero necesario recuperar algunas ideas y elementos teóricos que guilaron el tratamiento del material utilizado para esclarecer políticamente la orientación que experimenta actualmente la estructura de propiedad de la tierra como resultado de la desviación en el ejercicio político de la máxima autoridad del Estado mexicano, y su relación con la Constitución política de 1917.

Como ha quedado establecido en el desarrollo de la investigación, la teoría política aristotélica define a la

Ciencia Política como una disciplina encargada del estudio de la autoridad, tanto en el individuo como en las sociedades políticamente organizadas; es decir, de la relación que se establece, en los dos casos, entre lo que gobierna y lo que es gobernado. Lo cual lleva implícito que aquello que gobierna es superior a lo que es gobernado y esto último se subordina a lo anterior por resultarles benéfico a ambos. En el caso de las sociedades humanas esta disciplina las analiza como todos compuestos de partes, y el ordenamiento de tales partes en atención a la mejor. Además, la Ciencia Política se hace cargo, aunque sólo de manera accidental del estudio del poder, es decir, de aquellas sociedades sometidas al dominio despótico del mando, si bien, es evidente que en la actualidad prevalece equivocadamente la idea de que es el poder el principal objeto de estudio del saber político.

Así, las constituciones políticas son el resultado del ordenamiento de las partes de una sociedad en atención a la parte mejor de la misma, el mejor hombre, los mejores, o bien, de aquellos que con valor civil, establecen un Estado construido sobre la justicia política entre ricos y pobres y, son llamadas constituciones por analogía con las anteriores, aquellas sociedades que aceptan el mando despótico de uno, de los pocos ricos o de la mayoría pobre. Además, dejamos establecido que el documento constitucional que conocemos como constitución se inscribe en el ámbito de la leyes encargadas de reglamentar la vida en sociedad, y son portadoras de la justicia o injusticia

entre las partes sociales como consecuencia del principio o principios políticos que le dieron origen.

Por otro lado, la propiedad y la riqueza forman parte de las condiciones necesarias para la existencia material de un Estado, y como ha quedado establecido, constituye una de las causas que configuran las pretensiones de igualdad entre las partes sociales.

Existen hipotéticamente tres sistemas posibles de propiedad ya analizados, sin embargo, en la actualidad la mayor parte de las sociedades fluctúan entre dos de ellos; el sistema público y el sistema privado, sin llegar al absoluto ninguno de los dos, por atentar en cada caso contra la existencia del Estado; sin embargo, la inclinación hacia uno u otro sistema de propiedad, configura la aplicación del principio político oligárquico o democrático.

Aún así, las sociedades han transitado por diversas formas en cuanto al régimen de propiedad, vigente durante un período histórico determinado; la distribución de la propiedad raíz, entre las diversas partes de la sociedad, el ordenamiento de los derechos a los recursos naturales territoriales y su potencial productivo, es lo que aquí denominamos estructura de propiedad.

Dos cosas deben considerarse para la interpretación adecuada del presente trabajo: sus límites y sus alcances. Es decir, la delimitación precisa del horizonte trazado de antemano.

La noción de estructura de propiedad puede ser entendida en dos sentidos: el primero, el aspecto restringido de la propiedad

raíz, el cual, si bien es utilizado como eje del análisis para la caracterización del actual régimen de propiedad en México, no se circunscribe a ese aspecto de la propiedad. El segundo, es aquel que pudiera sugerir la pretensión de abarcar todos los aspectos de la propiedad en México, entendiendo de antemano la complejidad interna y externa que implica tal estudio.

Por estructura de propiedad, debemos entender, la naturaleza política del régimen de propiedad en nuestro país, con base en la distribución y el ordenamiento de la propiedad raíz entre las diversas partes de la sociedad, a partir del principio o principios políticos establecidos en la constitución política.

La relación que hacemos en este trabajo del sistema de propiedad raíz y la constitución escrita, se debe principalmente a que la naturaleza constitucional de un régimen se explica por una parte a través del conjunto de manifestaciones jurídicas vigentes en un determinado momento histórico, puesto que, como quedó asentado en el apartado teórico, las leyes siempre son consecuencia de las constituciones políticas, es decir, del ordenamiento de las partes sociales. La orientación de las leyes, los beneficios que generan a las diversas partes de la sociedad en la distribución de la riqueza material, son indicadores de la forma de gobierno o desgobierno, del ejercicio de la autoridad política o del poder. De este modo, además de los lineamientos constitucionales, hemos analizado algunas leyes secundarias, aquellas que inciden en forma directa y determinante en los intereses de las diversas clases sociales, mismas que configuran

la tendencia política en un determinado período histórico.

Tales son pues, en breve resúmen, los elementos teóricos que integran la investigación realizada. Definidos los conceptos de estructura de propiedad y constitución política, pasamos a explicar brevemente la vinculación entre ambos.

Por una parte, la distribución de los recursos materiales en la sociedad, es una consecuencia del sistema de propiedad establecido, mismo que depende directamente de la forma en que la sociedad quedó constituida. Si tal constitución se estableció con base en la prudencia, el honor o el valor civil, el sistema de propiedad, sin duda, estará fincado al menos sobre la justicia política entre ricos y pobres.

Por el contrario, si se trata de una sociedad fincada en el poder de uno, de los pocos ricos o de la muchedumbre, seguramente la propiedad habrá desplazado a la autoridad política y por lo mismo, será un régimen de propiedad que favorezca a una sóla parte de la sociedad y no al total de la comunidad. Si es un tiráno, el sistema de propiedad tenderá a favorecer el grupo que lo instaló en el poder; si se trata del desgobierno de los ricos, el sistema de propiedad se inclinará hacia un régimen privado exclusivamente; si se trata del desgobierno de los pobres, seguramente el sistema de propiedad se orientará hacia un régimen exclusivamente público de propiedad.

Por otra parte, las formas constitucionales, al no matenerse inmutables en el devenir histórico de los pueblos, debido a las pretensiones de igualdad entre las partes sociales, han tendido a

establecer un sistema mixto de propiedad, que obedece en lo general, pero especialmente en el caso de México, justamente a una mezcla de elementos políticos oligárquicos y democráticos en la forma constitucional original, sujeto al elemento monárquico cuyo ejercicio de gobierno se fincó en el principio político republicano: la justicia política entre ricos y pobres.

Así pues, teniendo presente el carácter general e incompleto de esta investigación, sólo nos resta registrar aquí en forma breve y a manera de conclusiones los resultados de esta primera aproximación al problema de la propiedad en México.

La estructura de propiedad en México, se encuentra íntimamente asociada al proceso de formación de la sociedad mexicana y a su constitución política. Durante el período previo a la conquista española, las comunidades indígenas establecidas en el actual territorio nacional se encontraban organizadas políticamente bajo la autoridad de un monarca, quien tenía a su cargo todos los objetos de deliberación política, entre los que se encontraba la distribución de la propiedad raíz conforme a criterios propios a una legislación regia.

La estructura de propiedad del pueblo azteca correspondía a su constitución política de carácter monárquico. La propiedad y la riqueza era distribuida por el rey entre las diversas partes sociales, con base en la prudencia como principio político y en atención al fin de la colectividad: el bien común; de tal forma que se trataba de una sociedad debidamente constituida en orden a lo mejor de sus partes, si bien, el tránsito hacia la forma

constitucional aristocratica comenzaba a gestarse a la llegada de los españoles. Con la llegada de los hispánicos, el territorio mesoamericano quedó convertido en la Nueva España, al adjudicarse la Corona española la propiedad de los territorios descubiertos; apoyados políticamente en el derecho de conquista prevaleciente en la época y jurídicamente en las bulas papales de Alejandro VI. De esta forma se interrumpe el proceso evolutivo de los pueblos prehispánicos y se establece el régimen patrimonialista español.

Una vez integrado el territorio mesoamericano al patrimonio de la Corona española, los sucesivos reyes expedieron leyes y decretos en materia de propiedad. Así, sobre las ruinas de los pueblos prehispánicos se construyó la Nueva España. Durante el período colonial se establecieron los principios políticos heredados por las dos culturas: el monárquico prehispánico ya aristocratizado a principios del siglo XVI, y el aristocrático español. El rey de España en turno, cedía por medio de "mercedes reales" grandes extensiones de tierra a los conquistadores y colonizadores dando origen en la colonia, a una clase social aristocrática.

De esta forma, resultaron superpuestas dos tradiciones políticas semejantes tanto en la estructura de propiedad como en la forma de gobierno. Al régimen monárquico aristocrático indígena se superpone otro del mismo tipo. En materia de propiedad de la tierra, la convergencia de los dos principios políticos señalados configuraron las formas de propiedad establecidas y legalmente reconocidas por la Corona.

La crisis política de la metrópoli en 1808, el carácter despótico que adoptó la relación entre los grandes propietarios en combinación con los gobiernos virreinales y las masas de indígenas y mestizos debido a las limitaciones impuestas por la Corona al desarrollo económico de la Nueva España en favor de la oligarquía peninsular, y la influencia ideológica de los movimientos políticos europeos y el norteamericano de signo oligárquico, crearon las condiciones para el movimiento independentista en 1810.

Sustentado en las fuerzas populares, pero impulsado por elementos oligárquicos, el movimiento armado de 1810 culminó con la independencia política de México. Sin embargo, el conflicto entre los partidarios de la forma de gobierno aristocrática (caracterizados por sus adversarios como "conservadores" y "reaccionarios") y los partidarios del pensamiento liberal oligárquico (propietarios ambos de la mayor parte del territorio nacional), mantuvo inconstituido al país durante la primera mitad del siglo XIX, conflicto que se resolvería a favor del grupo liberal, instaurando su principio político: el oligárquico.

Por otro lado, el movimiento independentista no modificó la estructura de propiedad de la tierra, salvo que la gran propiedad de los peninsulares expulsados quedó en manos de sus herederos los criollos y que algunas leyes de colonización fomentaron la inmigración europea, con el consiguiente reparto de tierras, las formas de propiedad desarrolladas durante el período colonial se conservaron.

Al triunfo del movimiento liberal-oligárquico que culmina con la proclamación del documento constitucional de 1857, se expidieron las leyes de desamortización de los bienes corporativos en 1856 y la ley de nacionalización de los bienes eclesíasticos en 1859. La reestructuración que la propiedad experimentó con las leyes de Reforma, cuyo propósito era básicamente impulsar el fraccionamiento de la gran propiedad eclesíástica e indígena bajo la lógica liberal, trajo como resultado la concentración de la propiedad raíz y la riqueza en pocas manos; así como la entrega de los recursos naturales y sociales a las oligarquías extranjeras durante el porfiriato. Se crearon así, las condiciones para que en el último cuarto del siglo XIX y la primera década del actual, México experimentara la aplicación del principio político oligárquico en su versión tiránica.

Con el movimiento armado de 1910 y 1913, el país logra constituirse políticamente bajo un régimen monárquico-republicano, al mezclar elementos democráticos y oligárquicos regulados por el elemento monárquico en la constitución política de 1917. Tal es la naturaleza de la constitución política de México de 1917. Con base en nuestro modelo de interpretación: una monarquía-republicana, fincada en la autoridad política establecida por los hombres libres protagonistas de la Revolución mexicana. Esta combinación de elementos políticos se vería reflejada en el sistema de propiedad establecido en el artículo 27 constitucional, al aplicarse un criterio de justicia política

entre ricos y pobres en la distribución de la propiedad y la riqueza nacional), bajo el ejercicio de gobierno de la máxima autoridad política del Estado mexicano durante el período posrevolucionario, hasta 1940.

Así, en el artículo 27 del documento constitucional en su versión original, quedó establecido el carácter político de la estructura de propiedad, sustentado en la justicia política entre ricos y pobres de frente al interés general de la nación, en cuanto al aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza nacional.

Sin embargo, a partir del gobierno de Manuel Avila Camacho, la máxima autoridad política de la república experimentó un viraje hacia el privilegio del capital privado, con la puesta en marcha del proyecto de industrialización del país; se alteró así, la naturaleza republicana de la constitución política en favor de una de las partes de la sociedad, una vez quebrantada la autoridad política del elemento monárquico.

Tal alteración se agudizó a partir del régimen de Miguel Alemán, al favorecer abiertamente la concentración de la riqueza y la propiedad en manos de modernos terratenientes y los llamados pequeños propietarios, por medio de reformas hechas al artículo 27 constitucional y la promulgación de leyes agrarias secundarias a partir del año de 1948, las cuales ampliaron las dimensiones de la llamada pequeña propiedad agrícola y otorgaron certificados de inafectabilidad imprevistos, además de elevar a

rango constitucional el recurso del amparo agrario, subordinando de esta manera el rasgo público del sistema de propiedad nacional, a un régimen de propiedad privada, por medio de garantías al sector privado. Esta tendencia en materia de propiedad, queda enmarcada en una forma oligárquica de administración de los recursos nacionales.

Finalmente, podemos afirmar que la estructura de propiedad de la tierra se ha transformado de un régimen público, a un régimen que privilegia nuevamente la propiedad privada, derivado de las modificaciones realizadas al artículo 27 constitucional. Tal modificación en el sistema de propiedad, es el resultado del quebrantamiento de la constitución política de México a partir de 1948; al privilegiar, los gobiernos en turno, velada o abiertamente a una parte de la sociedad, a la clase propietaria, nacional o extranjera; la constitución política de México, quedó así destruida; en su lugar, nuevamente el pueblo mexicano, experimenta políticamente el dominio despótico del principio político oligárquico, ejercido por el grupo en el poder, el cual, nuevamente hace entrega de los recursos naturales a la oligarquía nacional o extranjera con las repercusiones políticas, económicas y sociales que ello implica para el país. Políticamente tales repercusiones se sintetizan en la pérdida de nuestra soberanía nacional.

BIBLIOGRAFIA

- Aristóteles, Política, traducción de Francisco de P. Samaranch. Madrid, 1982.
- Cabrera, Luis, El Balance de la Revolución, conferencia sustentada en la Biblioteca Nacional de México, México, 1931.
- Cabrera, Luis, La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano, México, Tip. Fidencio S. Soria, 1913.
- Casasola, Gustavo, Sels Siglos de Historia Gráfica de México, (1325-1978), México, Editorial Gustavo Casasola, S.A., 1978.
- Código Civil del Distrito Federal y Territorios, reformado, México, Ed. Andrés Botas e Hijos, Sucr., 1926.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de Octubre de 1824, en: Secretaría de Gobernación, Crónicas, México, 1974.
- Córdova, Arnaldo, La Ideología de la Revolución Mexicana, La Era del Desarrollismo, serie: Avances de investigación 26, México, CELA, FCPS, UNAM, 1977.
- Córdova, Arnaldo, La Ideología de la Revolución mexicana, 10a. edición, México, Ed. Era. 1983.
- Cosío Villegas, Daniel, Historia Mexicana, Vol. XVI, Jul-Sep., México, El Colegio de México, 1966.
- Fabla Montes de Oca, Manuel, La Reforma Agraria Mexicana, México, 1964.
- Florescano, Enrique, Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México, 1550-1821, 5a. edición, México, Ediciones Era, Colección Problemas de México, 1982.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, México, Ed. UNAM, 1985.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Un Siglo de Derecho Civil Mexicano, 1884-1984, (Memoria del 2o. Coloquio Nacional de Derecho Civil), México, UNAM, 1985.
- Knauth, Lotar, La Formación del Mundo Moderno, Vol. I, México, CEMPAE, 1975.
- Lasky, Harold J., El Liberalismo Europeo, traducción de Victoriano Miguez, 7a. reimpresión, México, Ed. F.C.E., 1981.

Lassalle, Ferdinand, ¿ Que es una Constitución ?, traducción de Wenceslao Roces, tercera edición, Barcelona, España, Editorial Ariel, S.A., 1984.

Lemus García, Raul, Derecho Agrario Mexicano, 4a. edición, México, Ed. Porrúa, 1985.

Leyes de Reforma, Gobiernos de Ignacio Comonfort y Benito Juárez. (1856-1863), en: Martín Luis Guzmán, (Comp.) El Liberalismo Mexicano, (Tomo 5) colección, en Pensamiento y en Acción, México, Ed. Empresas Editoriales, 1955.

Marcos, Patricio, El Fantasma del Liberalismo, primera edición, México, UNAM, 1986.

Marcos, Patricio, Lecciones de Política, primera edición, México, Nueva Imagen, 1990.

Marcos, Patricio, "Estado, concesiones, monopolio" en: Nueva Política, México, F.C.E., Vol. 1, Núm. 3 Jul-sep., 1976.

Marcos, Patricio, Cartas mexicanas, México, Ed. Nueva Imagen, primera edición, 1985.

Marcos, Patricio, "Tesis para una teoría política del Estado mexicano" en: Estudios Políticos, México, Revista del Centro de Estudios Políticos, F.C.P.S., UNAM, 1978.

Mares David y Francisco Carrada B. Problemas Económicos de México, primera edición, México, Ed. Trillías, 1988.

Mendieta y Núñez, Lucio, El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria, vigésima edición actualizada, México, Editorial Porrúa, S.A., 1985.

Mendieta y Núñez, Lucio, Las Clases Sociales, 4a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1980.

Molina Enriquez, Andrés, Los Grandes Problemas Nacionales, 5a. edición, México, Ediciones Era, 1985.

Orozco y Berra, Manuel, Historia antigua y de la Conquista de México, 2a. edición, Tomo 1, México, Editorial Porrúa, S.A., 1978.

Orozco, Wistano Luis, Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos, edición facsimilar de la de 1985, México, Ediciones El Caballito, 1976.

Othón de Medizábal, Miguel, Otero, Mariano, (et. al.), Ensayo sobre las Clases Sociales en México, decimoquinta edición,

México, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., 1989.

Rivera Marín de Iturbe, Guadalupe, La Propiedad Territorial en México, (1301-1810), primera edición, México, Ed. Siglo XXI, 1983.

Rouaix, Pastor, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, México, CNE del CEN, PRI, 1984.

Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política, 4a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1978.

Soils, Leopoldo, Planes de Desarrollo Económico y Social de México, México, SEP Setentas, Ed. Diana, 1980.

Shulgovsky, Anatoli, México en la Encrucijada de su Historia, México, Ediciones de Cultura Popular, 1985.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, vigésima edición, México, Editorial Porrúa, 1984.

Toto, Mireya, El Amparo de la Pequeña Propiedad Agraria, México, Ed. Grijalvo, 1985.

Trueba Urbina, Alberto, Nueva Legislación de Amparo, 17a. edición, México, Ed. Porrúa, 1971.

Vernon, Raymond, El Dilema del Desarrollo en México, México, Ed. Diana, 1955.

Villoro, Luis, Signos Políticos, México, Ed. Grijalvo, 1974.