

Artículo 27 constitucional; génesis del régimen jurídico ante la propiedad de la tierra en México



Óscar Cuevas Murillo
Unidad Académica de Derecho
Universidad Autónoma de Zacatecas
"Francisco García Salinas"

Artículo 27 constitucional; una historia de larga data

Sabemos que la redacción del artículo 27 constitucional llevó claramente el deseo de responder a las demandas sociales de quienes reclamaban un pedazo de tierra presentes en algunas de las expresiones declaradas y puestas en práctica por los caudillos de la revolución, y también, que fue una comisión nombrada ex profeso, encabezada por el ingeniero Pastor Rouaix, la que finalmente le dio el sentido que originalmente tuvo al promulgarse la constitución de 5 de febrero de 1917. Sin embargo, aunque el proyecto del artículo 27 se nutrió de los contenidos sociales de la revolución, el reconocimiento, sanción y definición simbólica de los derechos de propiedad de la tierra, así como la forma en que se transfieren, regulan, restringen y modifican, tiene un origen que trasciende los momentos álgidos de la revolución en el tiempo.¹

Esto es, para entender el régimen jurídico de la propiedad, se hace necesario una aproximación desde la perspectiva del largo aliento, ya que es así como mejor pueden observarse sus características y los orígenes de los preceptos contenidos en su redacción.² Especialmente los juristas en distintos momentos de la historia nacional se han encargado de sentar los precedentes sobre la forma más adecuada de estudiar la evolución y estructura jurídica de la propiedad de la tierra

en México, y lo han hecho de muy diversas maneras: los hay aquellos que acometieron su estudio desde los contenidos y conceptos previstos en el derecho romano, pero sobre todo, aquellos que sin desconocer los orígenes romanos, prefirieron concentrarse en los contenidos del derecho castellano como fuente de los principales principios y doctrina jurídica que históricamente le ha regulado. Wislano Luís Orozco, Andrés Molina Enríquez y antes que ellos Manuel Payno son un claro ejemplo de lo anterior, al enfatizar que para poder conocer la evolución de la tenencia de la tierra, es necesario buscar los fundamentos presentes en los ordenamientos jurídicos castellanos e indianos, surgidos todos de la tradición romana, que desde tiempos coloniales se pusieron en vigor en México.

Payno, motivado según explica en su libro, por la expropiación de terrenos que se llevaba a cabo en el estado de Zacatecas, acometió el estudio de los problemas de la propiedad de la tierra en México, y, refiriéndose a los ordenamientos jurídicos romanos, expresó que “Fuerza es buscar en el pueblo que marchó muchos años a la cabeza de la civilización los orígenes de la propiedad, y sin estos antecedentes [...], nuestros escritos no quedarían sino en la categoría de simples declaraciones.”³ Lo expresa, cuando sin entrar en muchos detalles, argumenta que para explicar la regulación jurídica de la propiedad, es imprescindible recordar las distintas clasificaciones que de las cosas (la *res*) hicieron los romanos, pues con la debida interpretación de la *res comune* o cosas de uso común, la *res*

¹ Cfr. Miguel Rábago Dorbecker. *Derechos de propiedad Art. 27 Constitucional y art. 21 convencional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2013, p. 2293.

² Ma. del Refugio González. *Del señorío del rey a la propiedad originaria de la nación*. México, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, N°. 5, 1993, pp. 129-150.

³ Manuel Payno. *Tratado de la propiedad*. México, Imprenta de I. Cumplido, calle de los rebeldes número 2, 1869, pp. 59.

públicae o las cosas que le pertenecían por una razón u otra al Estado y la *res singulorum* o las cosas que no tenían dueño y de las que se apodera el Estado, era posible concluir que “En todo lo que se refiere a la propiedad territorial y puede tener semejanza con nuestras divisiones y legislación moderna, es necesario repetir que la propiedad romana de las tierras era en su origen, y quizás con pocas o ninguna excepción, del Estado, es decir, *res publicae*.”⁴ Que “Cuando pasó de manos del Estado, sea a los templos, a las comunidades o a los particulares, sufrió diversas modificaciones; pero los ciudadanos obtuvieron los terrenos con ciertas condiciones en general, como poseedores y no como propietarios.”⁵ Y que “Este modo de pasar las tierras, del Estado a los particulares, tenía una modificación. El derecho de *usucapio* descansaba en el principio general que cualquiera que con justo título hubiese adquirido la posesión de una cosa *possessio civilis*, sin adquirir la propiedad quiritaria, podía convertir ulteriormente su posesión en propiedad, continuando en la posesión de la cosa durante un cierto tiempo determinado, sin interrupción y sin contradicción alguna.”⁶

Completa Payno con respecto a la tradición romana “Este origen y carácter especial de la propiedad territorial en Roma y en los países que dominaba, dio lugar a las leyes agrarias [...], y a multitud de otras disposiciones que originaron despojos, pleitos, restituciones, y negocios infinitos, de los que se ocuparon los diversos tribunales que componían la compli-

cada jurisdicción romana.”⁷ Es claro que recuperada así la doctrina jurídica romana, lo que se interpreta es que ésta sirvió de soporte para ir afianzando desde tiempos remotos ese planteamiento ya arraigado desde el siglo XIX en México, de que la nación es la propietaria original de todo tipo de bienes, incluyendo desde luego los de la tierra; un planteamiento que por lo demás puede encontrarse de forma dispersa entre otros instrumentos, en el *Digesto*, la *Instituta*, *El Código Justiniano* y el *Fuero Real*⁸. Para confirmar la idea en relación al principio de propiedad original o el de la búsqueda de la naturaleza de los bienes de propiedad nacional Wistano Luis Orozco no duda en citar el *Fuero Real* donde prescribe que: “...ninguna cosa que sea del señorío del Rey no puede perderse en ningún tiempo; más cuando quier que el Rey o su voz la demandare, cóbrela.”⁹

Autores posteriores estudiosos del derecho agrario como Lucio Mendieta y Núñez¹⁰ o Martha Chávez Padrón¹¹, reconocieron que para

⁷ Ídem.

⁸ Ver para mejor comprensión de estos y otros ordenamientos antiguos a Oscar Cruz Barney. *Historia del derecho en México*. Oxford, México, 2004. pp. 82-84. Ver también: Versión de Bartolomé Agustín Rodríguez de Fonseca. *El Digesto del emperador Justiniano*. T. I, II y III. Aumentada con la traducción de los proemios, completada y revisada con arreglo a los textos más autorizados de las ediciones modernas. Madrid. 1878.

⁹ Wistano Luis Orozco. *Legislación y Jurisprudencia... Op cit.* p. 6. Ley 5ª, Título II, Libro 2º del Fuero Real.

¹⁰ Lucio Mendieta y Núñez. *El problema agrario de México, desde su origen hasta la época actual*. México, 1923, p. 97. Además de describir la estructura de la propiedad precolombina, el texto continúa con una descripción histórica sobre la legislación castellana e indiana, para luego justificar los cambios traídos a la propiedad de la tierra con el nacimiento del derecho nacional. No omite considerar tesis jurídicas fundamentales como las de Wistano Luis Orozco en la parte correspondiente al problema agrario mexicano en el siglo XX.

¹¹ Martha Chávez Padrón. *El derecho agrario en México*. Mé-

⁴ *Ibidem*. p. 61.

⁵ *Ibidem*. p. 62.

⁶ Ídem.

saber por qué el constituyente de 1917 redactó el artículo 27 como originalmente lo hizo, y, para explicar el ulterior desarrollo de la reforma agraria mexicana, era preciso conocer los planteamientos doctrinarios y la legislación castellana e indiana que aludió a la propiedad, por lo que en sus obras más reconocidas incluyeron amplios apartados descriptivos de estos instrumentos cuya vigencia superó los tiempos de la época colonial en México; consideraron además, como imprescindible en los estudios agrarios, el aprovechamiento del aporte teórico de los juristas decimonónicos que estudiaron las cuestiones relacionadas con la propiedad de la tierra para mejor evaluar los efectos de las distintas leyes agrarias de fuerte inspiración indiana en la estructura de la tenencia de la tierra, autores a los que como dato significativo, los interpretan como una generación que nació, creció, se formó jurídicamente y vieron la vigencia de estas leyes en siglo XIX. Son justamente algunas de las tesis sobre la propiedad de la tierra de esta generación de juristas las que estuvieron presente al momento de la redacción del artículo 27 constitucional, especialmente las de Wistano Luis Orozco y Andrés Molina Enríquez.

Juristas de nueva generación como Óscar Cruz Barney¹² o Marco Antonio Pérez de Los

Reyes¹³, desde los estudios de la historia del derecho mexicano, claramente consideran que es indispensable conocer toda la tradición jurídica y doctrinaria colonial, la tradición construida desde el inicio de la independencia hasta la surgida de la revolución mexicana, la que interpretada por juristas y diputados del constituyente de 1916-1917 fue asimilada para fundamentar jurídicamente la redacción del artículo 27 constitucional. En todos los casos lo que se pretende es, entre otras cuestiones específicas, encontrar los principios, doctrina y legislación con los que se fue implantando la estructura jurídica de la tenencia de la tierra en México.

Así, los juristas han buscado, en efecto, a partir de la legislación castellana e indiana, explicar los principios y doctrina de donde se fue arraigando esa principal idea de que a la nación le corresponde la propiedad original de determinado tipo de bienes¹⁴ y, por lo mismo, la capacidad para enajenarlos después. Pero como puede apreciarse, tanto los autores del pasado como los del presente, no se contentan con describir aquella legislación que les sirve de soporte a sus planteamientos sobre la propiedad de la tierra, sino que evidentemente retrasan su estudio hasta hurgar en el

xico, Porrúa, 1982., pp. 150. La autora describe ampliamente los instrumentos normativos castellanos e indios que fundaron el derecho de propiedad en la Nueva España y entre los autores citados para evaluar los efectos de la legislación agraria inspirada en el derecho indiano y castellano se encuentran Wistano Luis Orozco y Andrés Molina Enríquez.

¹² Oscar Cruz Barney. *Op. Cit.*, p. 867. Al tocar la historia del derecho mexicano no omite describir el apartado relativo al problema agrario y la legislación que en cada momento de la historia de México fueron puestos en vigor, primero la legislación castellana e indiana y luego la que surgió de la revolución mexicana, amén de la presencia de destacados autores

decimonónicos para reforzar sus apuntes.

¹³ Marco Antonio Pérez de los Reyes. *Historia del derecho mexicano*. México, Ed. Oxford, p. 352. En su historia del derecho mexicano reflexiona sobre el régimen de la propiedad en México, resaltando ese proceso evolutivo que va del derecho castellano e indiano al que se fue consolidando durante la vida nacional.

¹⁴ El artículo 27 constitucional como lo estableció el constituyente de 1916-1917, a pesar de las reiteradas reformas que se le han hecho, aún sigue sosteniendo este principio cuando establece, referido a tierras y aguas, que estos corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio para constituir la propiedad privada.

derecho romano, porque saben que fue de este del que se nutrió también todo el derecho español, el derecho indiano y el derecho del México independiente.

Los ordenamientos jurídicos castellanos e indianos, el principio de propiedad originaria de la nación y la propiedad de la tierra en México

En lo correspondiente al derecho castellano, los juristas coinciden en la forma que las instituciones españolas se instalaron en la Nueva España, y, de cómo con el paso del tiempo se fue anteponiendo el denominado derecho indiano al derecho castellano en un proceso de prelación que termina por sobreponerse a aquel que le dio origen, pero también de cómo ese orden normativo, a pesar de las disposiciones puestas en vigor por los congresos del México independiente, no perdieron su fuerza de ley para resolver casos concretos, ni dejaron de conformar doctrina para ofrecer soluciones, en este caso a la organización jurídica de la tenencia de la tierra en momentos históricos posteriores.¹⁵

¹⁵ El proceso a partir del cual el derecho castellano se va relegando por el indiano es explicado de manera muy clara en: José Enciso Contreras. *Antiguos libros jurídicos en dos bibliotecas de Zacatecas*. Cuadernos de la Judicatura. Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas. Zacatecas, 2003, p. 19. Explica que: “Con el paso del tiempo, la idea de primacía del modelo castellano fue invertida como consecuencia de la diversidad cultural y geográfica ya advertida por Felipe II, en el sentido de darle al derecho Indiano —elaborado expresa y deliberadamente para regir en los territorios de ultramar—, la preeminencia definitiva en relación con otros ordenamientos españoles, en lo relativo a su ejecución en las Indias, es decir, debía aplicarse en primer término el derecho Indiano y en segundo lugar el Castellano. En 1614, sin embargo, Felipe III instituyó que no todo el derecho Castellano sería vigente en

Se asume también atinadamente como válida la noción de que si no se tiene en cuenta el conocimiento de la doctrina y la legislación anterior a la que actualmente nos rige, se corre el riesgo de plantear falazmente, que los principios jurídicos con que se ideó el concepto de propiedad previsto en el artículo 27 constitucional y la idea de fragmentar la tierra en porciones más pequeñas a las representadas por las haciendas de campo (los latifundios que surgieron en la época colonial y se consolidaron en la época porfiriana), es exclusivamente un aporte de la revolución mexicana que en 1910 vio apenas su principio. Es tanto como sostener que la magia de la revolución provocó por sí sola entre sus actores, la formulación técnico-jurídica de la tenencia de la tierra que resultó con la promulgación del artículo 27 constitucional. Por supuesto que nadie pone en duda, que fue la fuerza de la revolución la que obligó el reparto y fraccionamiento agrario, acciones con las que se procuraron una mejor distribución de la tierra y mejores condiciones de vida de los trabajadores del campo, pero se interpreta bien la idea de que al lado de la lucha social que históricamente ha estado presente con sus respectivas visiones e intereses de las facciones en contienda, han de apreciarse también las ideas jurídicas concretas coincidentes en la organización de la tenencia de la tierra en México.

Vistas las cosas de esta manera, es de admitirse que el régimen de la propiedad de la tierra en México proviene del modo en que

el nuevo mundo, sino sólo aquellas leyes que expresamente se indicaran por el Consejo de Indias, y siendo autorizado por él mismo mediante real cédula; este principio se reiteró varias veces más tarde y fue integrado a la Recopilación de 1680.”

fue implantado desde 1493 el señorío del rey sobre las tierras americanas. Es decir, desde hace poco más de quinientos años en que fue expedida la bula *Inter caetera*, texto al que se alude como responsable de ser el sustento del dominio eminente del rey sobre las tierras de las Indias, y, el punto de partida de donde se da el tránsito de ese señorío del monarca a la propiedad originaria de la nación mexicana.

Ma. Del Refugio González señala acertadamente los pasos a través de los cuales se dio ese proceso que dio como resultado el tránsito del señorío del monarca a la propiedad originaria de la nación mexicana, sustentada en el derecho castellano e indiano. Con respecto al señorío, siguiendo el Diccionario medieval Español desde las glosas emilianenses y silenses (s. X) hasta el siglo XV de Martín Alonso, considera que “Entre los siglos XIII y XV señorío significó dominio, o mando sobre alguna cosa; desde el XIV, también territorio perteneciente al señor, siendo éste el dueño de una cosa; que tiene dominio y propiedad de ella.”¹⁶ Del mismo modo, resalta el hecho de que señorío en las Partidas de Alfonso X significa “*poder que ome ha en su cosa de fazer della, o en ella lo que quisiere, segund Dios e segund fuero.*”¹⁷ Y que, ahí mismo se definen tres fórmulas de señorío: “...el poder esmerado de los emperadores y los reyes para escarmen-
tar a los *malfechores* y dar su derecho a cada uno; poder sobre las cosas muebles o raíces, y poderío que ome ha en fruto o en renta de algunas cosas en su vida o a

tiempo cierto; o en castillo, o en tierra que ome oviesse en feudo...”¹⁸

La autora en comentario tiene claro que en el lenguaje jurídico de la época en que fueron redactadas las Partidas, los conceptos de señorío y propiedad no marcaban ninguna diferencia, por el contrario, hacían una equiparación entre ellos: “*Ca propiedad quiere decir como el señorío que el ome ha en la cosa*, distinguiendo entre ésta y la posesión por haber entre ellas *muy gran departimiento*. Lo mismo puede verse en el título que las Partidas dedican a explicar [dice] cómo *ome* gana o pierde el señorío sobre las cosas y cuáles son las formas de aquél...”¹⁹ Aclara, no obstante, que el poder ejercido sobre la cosa en aquel tiempo marca una diferencia importante con respecto a los derechos que el propietario adquirió conforme el concepto individualista de propiedad que se arraigó en el mundo occidental después de la revolución francesa, cuestión que no debe ser ignorada, tanto como el hecho de que en el concepto original de señorío también estaba la tierra.

Cambios fundamentales se fueron presentando conforme el descubrimiento de nuevas tierras, de tal suerte que para cuando el descubrimiento de América, el concepto de señorío ya contemplaba además el de soberanía, al interpretarse en la codificación castellana que los príncipes eran plenamente soberanos. Con todos estos argumentos, es precisa la acotación en que se afirma que desde las bulas alejandrinas se fueron estableciendo un conjunto de facultades que terminaron influyendo de manera decisiva en la conforma-

¹⁶ Ma. del Refugio González. *Op. Cit.*, p 129.

¹⁷ *Ibidem.* p, 130.

¹⁸ *Ídem.*

¹⁹ *Ibidem.*, p. 130-131.

ción del régimen de la propiedad de la tierra en México, y que por lo mismo, después del triunfo de la revolución mexicana, muchas de estas prescripciones con sus respectivas especificidades presentes durante todo el régimen colonial, fueron el sustento de la forma en que se resolvió la estructuración futura de la tenencia de la tierra.²⁰ Juristas del siglo XIX tuvieron muy claro estas fuentes y tradición jurídica, de tal suerte que para principios del siglo XX ya durante las gestas de la revolución, echaron mano de ellas.

Así, continuando con las Partidas de Alfonso X, lo previsto en la Partida 2^a, Título XVII, Ley I; Partida 3^a, Ley XXIV, Título XXVIII y Ley VI, Título XXIX, al describir las diferencias entre los bienes muebles y los bienes raíces, se definen también, lo destaca el abogado Wistano Luis Orozco, las reglas que aseguran la inviolabilidad de los bienes raíces que pertenecen al rey y están presentes en sus señoríos, así como la idea expresa y clara de que los bienes raíces son del dominio del Rey, hoy de la nación, no pueden ganarse por la prescripción, concluyendo en este mismo sentido, que los terrenos nacionales no pueden ganarse en propiedad por los particulares, sino mediante título legítimo que de su dominio haya expedido el soberano, o la persona por él autorizada.

Expresan al respecto las partidas:

Bienes son llamadas aquellas cosas de que los hombres se sirven, y se ayudan, et estas son en dos maneras; las unas muebles et las otras raíces: et como quier que todos los hombres deben seer muy guardados en esto, mucho más lo deben ser los reyes. Onde pues que en el títu-

lo ante deste diximos, cuál debe el pueblo seer en guardar al rey en sus oficiales et en su corte, queremos aquí decir cómo le han de guardar en sus cosas muebles et raíces, que pertenecen al rey señaladamente para su mantenimiento et mostraremos por qué las llaman así: et cómo deben ser guardadas: et qué pro viene quando las guardan como deben: et que daño quando non es así: et que pena merescen los que pasan contra esta guarda.²¹

Las cosas de los enemigos de la fé con quien non ha tregua nin paz el rey; quien quier que las gane deben ser suyas, fueras ende villa o castiello; ca maguer alguno la ganase, en salvo finca el señorío della al rey en cuya conquista: empero débele el rey facer señalada honra et bien al que la ganase...²²

...Et aun decimos que tributos, o pechos, orentas, o otros derechos cualesquier que pertenescan al rey que hayan costumbrado et usado de darle, que los non pude ninguno ganar por tiempo nin se pueden excusar que los non den, maguer estudiesen alguna sazón que gelos nos diecen, porque gelos encubriesen o porque los diesesen a otro.²³

Especialmente esos juristas del siglo XIX a que aludimos y que se formaron siendo receptores de esa tradición jurídica castellana e indiana –algunos de los cuales tuvieron tiempo para vivir la revolución–, comprendieron claramente ese tránsito gradual hacia la propiedad original de la nación. Destacan como se ha dicho, Wistano Luis Orozco y Andrés Molina Enríquez, el primero al recuperar contenidos de la *Novísima recopilación*²⁴, encuentra bastan-

²⁰ Ídem.

²¹ Wistano Luis Orozco. Legislación y Jurisprudencia... *Op cit.* p. 6-7. ver también: Las Siete Partidas del Sabio Rey (fac-símil) de Alfonso X “El Sabio” Rey de Castilla y de León, 1224-1284 Partida II, título 17, 1758. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2004.

²² *Ibidem*, p. 10.

²³ *Ibidem*, p. 11.

²⁴ Novísima recopilación de las leyes de España. Dividida en

te notable, la proclamación de los principios referentes a que los huecos y demasías existentes dentro de un predio titulado pertenecen al soberano lo mismo que todos los terrenos baldíos.²⁵ Esto es así, dado que el interés jurídico de Orozco, se orienta a estudiar el origen de las normas con que se fueron enajenando los terrenos baldíos que desde luego, fueron primero del rey o soberano y después de la nación.

Por otra parte esos instrumentos normativos vigentes en la época colonial dieron pauta para sentar bases de otros temas presentes en las discusiones sobre la propiedad de la tierra posterior a la revolución, del contenido de la *Novísima*, Orozco resalta también aquellas prescripciones que desde su punto de vista resultaron muy justas pero de pocas probabilidades de verdadera aplicación y acatamiento, las contenidas en la leyes de la I a la IV, del libro séptimo, título XXIII, en cuanto estipularon algunas prohibiciones para que quedasen a salvo los terrenos de los pueblos de comunidad. Más sobresaliente aún encuentra que en este corpus legislativo está presente el principio de que las demasías existentes dentro de un predio titulado pertenecen al soberano y, por lo mismo, encuentra la consecuente fundamentación para que éste las haya podido concesionar, dígase dar en propiedad. Desde luego, el hecho de reconocer en la norma la

propiedad de las tierras de los pueblos y de prever su protección, provoca en tiempos de la revolución discusiones cuyas expresiones van a quedar especialmente en los documentos de las fuerzas zapatistas, por lo que también son indispensables para comprender esa tan reiterada propuesta de los revolucionarios de restituir las tierras de comunidad.

Destacan de este mismo cuerpo legislativo, el establecimiento de reglas que sentaron precedente para el surgimiento de esa tan arraigada idea que en el siglo XIX los liberarles usaron para dar inicio a una nueva estructura de la propiedad de la tierra, vía la ejecución de una política agresiva de desamortización y nacionalización de bienes, la que al paso del tiempo, en la etapa de la revolución mexicana se convirtió también en un ideal de sus actores. La ley antepone a la gran propiedad la pequeña propiedad, pues desde entonces se estableció la noción de que es muy conveniente fragmentar las grandes propiedades a fin de constituir propiedades más pequeñas. Prescribe la ley que es conveniente prohibir la vinculación de las tierras a través de los mayorazgos, al considerar que esa práctica, al dejar en libertad a los vinculantes de abandonar sus tierras, también deja la propiedad sin posibilidad de que participe del comercio, con las consecuencias funestas para las arcas del reino; se precisan por tanto en la ley, las pautas para promover en tierras con tal condición, su cultivo y plantío.

Estos planteamientos, estuvieron presentes en la atmósfera intelectual de los juristas del siglo XIX y se expresaron en las leyes vigentes del momento en materia de tierras, pero, —concluye Orozco— fueron casi siempre muy

XII libros. En que se reforma la Recopilación publicada por el Señor Don Felipe II en el año de 1567, reimpresa en el año de 1775. Se incorporan las pragmáticas, cédulas, decretos, órdenes y resoluciones reales, y otras providencias no recopiladas, y expedidas hasta el año de 1804. Mandada formar por el señor don Carlos IV. Impresa en Madrid. En la Imprenta de Sancha. Año 1805.

²⁵ Wistano Luis Orozco. *Legislación y Jurisprudencia... Op cit.* p. 12-13.

mal interpretados, toda vez que ni en la época de la reformas liberales ni durante el porfiriato se pudo materializar la creación de una copiosa pequeña propiedad entre los mexicanos, y si en cambio, se consolidó el latifundio al parejo de una pobreza extrema de los labriegos. En sus obras fundamentales, Luis Orozco y Andrés Molina van a encargarse de retomar y difundir estos razonamientos, y, en su momento, Molina, de llevarlos a la redacción del artículo 27 constitucional.²⁶

²⁶ Andrés Molina Enríquez. *Los grandes problemas nacionales (1909)*. Era. México, 1983. p. 153. Molina al reafirmar las tesis de Orozco en cuanto a lo conveniente de las pequeñas propiedades, cita como fundamento de sus reflexiones críticas de la *gran propiedad individual* a Gaspar Melchor de Jovellanos, representante de la tradición liberal presente en los escritores españoles del periodo colonial leídos en México. Véase también: Gaspar Melchor de Jovellanos. *Informe de la sociedad económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de ley agraria extendido por su individuo de número el Sr. D. Gaspar de Jovellanos*. Imprenta de Sancha, impresor de la real sociedad, Madrid. 1795. pp. 52-53. Sobre la pequeña propiedad decía: "...Redúzcanse a propiedad particular los baldíos, y el Estado logrará un bien incalculable. Vendidos a dinero o a renta, repartidos en enfiteusis o en foro, enajenados en grandes ó en pequeñas porciones, la utilidad de la operación puede ser más o menos grande o más o menos pronta pero siempre será infalible, porque el interés de los adquirientes establecerá al cabo en estas tierras aquella división, aquel cultivo que según sus fondos y sus fuerzas y según las circunstancias del clima y suelo en que estuvieren sean más convenientes; y cierto que si las leyes les dejaren obrar, no hay que temer que tomen el partido menos provechoso." Y sobre la amortización: "No son, pues, estas leyes las que ocuparán inútilmente la atención de la Sociedad. Sus reflexiones tendrán por objeto aquellas que sacan continuamente la propiedad territorial del comercio y circulación del Estado, que la encadenan a la perpetua posesión de ciertos cuerpos y familias, que excluyen para siempre a todos los demás individuos del derecho de aspirar a ella, y que uniendo el derecho indefinido de aumentarla a la prohibición absoluta de disminuirla facilitan una acumulación indefinida y abren un abismo espantoso, que puede tragar con el tiempo toda la riqueza territorial del Estado, tales son las leyes que favorecen la amortización.

¿Qué no podría decir de ellas la Sociedad si las considerase en todas sus relaciones y en todos sus efectos? Pero el objeto de este informe la obliga a circunscribir sus reflexiones a los males que causan a la agricultura?

De fundamental importancia para los juristas del siglo XIX son también, la prescripciones de las *leyes de la recopilación de indias*,²⁷ especialmente lo contenido en el Título 12, Libro IV denominado *De la venta, composición y repartimiento de tierras, solares y aguas*, porque resumen prácticamente todas las reales cédulas, autos acordados y otros actos legislativos emitidos por el soberano en materia de propiedad de la tierra y porque reiteran los principios y conceptos de propiedad que se constituyeron en ese tiempo en doctrina y legislación. Al enunciar las *leyes de la recopilación*, especialmente de la primera a la veintitrés²⁸ los principios y conceptos de propiedad

El mayor de todos es el encarecimiento de la propiedad. Las tierras, como todas las cosas comerciables, reciben en su precio las alteraciones que son consiguientes a su escasez o abundancia, y valen mucho cuando se venden pocas, y poco cuando se venden muchas. Por lo mismo, la cantidad de las que andan en circulación y comercio será siempre primer elemento de su valor, y lo será tanto más cuanto el aprecio que hacen los hombres de esta especie de riqueza los inclinará siempre a preferirlas a todas las demás."

²⁷ Cuerpo de leyes cuya compilación inició en el siglo XVIII promulgada por los monarcas españoles para regular sus posesiones en América y las Filipinas (Indias). Fue realizada por Antonio de León Pinelo y Juan de Solórzano y Pereira y aprobada por Carlos II de España (1665-1700) mediante una pragmática, firmada en Madrid, el 18 de mayo de 1680. Culminó finalmente a principios del siglo XIX, pero según observa José Enciso, efectivamente es un cuerpo legislativo valioso a pesar de sus defectos, que debe ser consultado guardando las debidas cautelas. Vid. José Enciso Contreras. *Antiguos Libros...Op cit.* p. 66. Véase también Oscar Cruz Barney. *Op cit.* pp. 111-112.

²⁸ Estas leyes son: Ley I. De Fernando V en Valladolid a 18 de junio y 9 de agosto de 1513, Cap. I. El Emperador D. Carlos a 26 de junio de 1523, y en Toledo a 19 de mayo de 1525. D. Felipe II., en Cap. de Instrucción en Toledo, a 25 de mayo de 1596. *Que a los nuevos pobladores se les den tierras y solares y encomienden indios; y que es peonía y caballería*; Ley II. El emperador Don Carlos en Toledo a 19 de mayo de 1525. *Que da forma de hacer los repartimientos en nuevas poblaciones*; Ley III. D. Felipe II *Ibidem*, Ordenanza 107. *Que dentro de cierto tiempo y con la pena de esta ley, se edifiquen las casas y solares y pueblen las tierras de pasto*; Ley IV. El mismo, año, 1568. y en Madrid a 18 de mayo de

1572 y en Valencia a 15 de febrero de 1586. *Que los virreyes puedan dar tierras y solares a los que fueren a poblar*; Ley V. El emperador D. Carlos en Barcelona, a 4 de abril de 1532. D. Felipe II, ordenanza de audiencias de 1563 y ordenanza 58 en Toledo a 25 de mayo de 1596. *Que el repartimiento de tierras se haga con parecer del cabildo y sean preferidos los regidores*; Ley VI. El Emperador D. Carlos, a 26 de junio de 1523 y en Toledo, a 24 de Mayo de 1534. *Que las tierras se repartan con asistencia del procurador del lugar*; Ley VII. D. Felipe II en el Pardo, a 6 de abril de 1588. *Que las tierras se repartan sin acepción de personas y agravio de los indios*; Ley VIII. El mismo, ordenanza de 1563. *Que declara ante quien se han de pedir solares, tierras y aguas*; Ley IX. El mismo en Madrid, a 11 de junio de 1594. *Que no se den tierras en perjuicio de los indios y a las dadas se vuelvan a sus dueños*; Ley X. El Emperador D. Carlos y la Emperatriz gobernadora en Madrid a 27 de octubre de 1535. *Que las tierras se repartan a descubridores y pobladores, y no las puedan vender a eclesiásticos*; Ley XI. Los mismos en Valladolid, a 20 de noviembre de 1536. *Que se tome posesión de las tierras repartidas dentro de tres meses, y hagan plantíos, pena de perderlos*; Ley XII. El Emperador D. Carlos y los reyes de Bohemia, gobernadores en Valladolid a 24 de marzo y 2 de mayo de 1550. Véanse las Leyes 20, Tit. 3, y 19, Tit. 9, libro 6. *Que las estancias parta ganados se den apartadas de pueblos y sementeras de indios*; Ley XIII. Don Felipe II en San Lorenzo, a 11 de junio de 1612, Cap. 22 de Instrucción de Virreyes, Don Felipe IV en Madrid, a 18 de junio de 1624, Cap. 22. *Que los Virreyes hagan sacar los ganados de las tierras de regadío y se siembren de trigo*; Ley XIV. Don Felipe II en 20 de noviembre de 1578, y a 8 de marzo de 1589. Y en el Pardo, a 1º de noviembre de 1591. *que a los poseedores de tierras, estancias, chacras y caballerías con legítimos títulos, se les ampare en posesión y las demás sean restituidas al rey*; Ley XV. D. Felipe IV en Madrid en 17 de mayo de 1631. *Que se admita a composición de tierras*; ley XVI. El Emperador D. Carlos y la Emperatriz gobernadora en Ocaña, a 27 de febrero de 1531. D. Felipe III en el Pardo, a 14 de diciembre de 1615 y en Madrid, a 17 de junio de 1617. *Que se den y vendan las tierras con las calidades de esta ley y los interesados lleven confirmación*; Ley XVII. D. Felipe IV en Zaragoza, a 30 de junio de 1646. *Que no se admita a composición de tierras que hubieran sido de los indios o con título vicioso, y los fiscales y protectores sigan su justicia*; Ley XVIII. El mismo en Madrid, a 16 de marzo de 1642, y en Zaragoza a 30 de junio de 1646. *Que a los indios se les dejen tierras*; Ley XIX. El mismo allí, a 30 de junio de 1646. *Que no sea admitido a composición el que no hubiere poseído las tierras 10 años, y os indios sean preferidos*; Ley XX. D. Felipe II en Madrid, a 10 de enero de 1589. *Que los virreyes y presidentes revoquen las gracias de tierras que dieren los cabildos y las admitan a composición*; Ley XXI. D. Felipe III en San Lorenzo, a 26 de abril de 1618. *Que los virreyes y presidentes no despachen comisiones de composición y venta de tierras sin evidente necesidad, y avisando a l rey*; Ley XXII. D. Felipe IV en

hasta aquí descritos, por todo el tiempo en que estuvieron en vigor, se constituyeron de manera natural en los instrumentos normativos utilizados por los abogados para probar y argumentar también en el foro, la legítima o ilegítima propiedad de la tierra, por eso con acierto Orozco considera que de no apreciarse plenamente, por ejemplo, la ley XIV de Felipe II, de 20 de noviembre de 1578 y posteriores, referida a *Que a los poseedores de tierras, estancias, charcas y caballerías con legítimos títulos, se les ampare en posesión y las demás sean restituidas al rey*, no se tendría lo suficientemente claro el principio de propiedad original y de dominio eminente de la nación.

Dice expresamente la ley:

Por haber Nos sucedido enteramente en el señorío de las Indias y pertenecer á nuestro patrimonio y corona real los valdíos, suelos y tierras que no estuvieren concedidas por los señores reyes nuestros predecesores, ó por Nos, ó en nuestro nombre, conviene que toda la tierra, que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según y cómo nos pertenece, para que reservando ante todas cosas lo que á Nos, ó á los virreyes, audiencias y gobernadores pareciere necesario para plazas, exidos, propios, pastos y valdíos de los lugares y consejos que están poblados, así por lo que toca al estado presente en que se hallan, como al porvenir y al aumento que pueden tener, y repartiendo á los indios lo que buenamente hubieren menester para labrar y hacer sus sementeras y crianzas, confirmándoles

Madrid, a 17 de diciembre de 1621. *Que la Villa de Tolú en la provincia de Cartagena, no pueda repartir tierras y solares*; Ley XXIII. D. Felipe IV en Madrid, a 22 de agosto de 1629. *Que no se ejecute en la Habana lo ordenado acerca de los sitios y estancias de ganados*. Véase también: *Recopilación de de la Leyes de los Reynos de las Indias*. Madrid: Consejo de la Hispanidad, 1943.

en lo que ahora tienen, y dándoles de nuevo lo necesario, toda la demás tierra quede y esté libre y desembarazada para hacer merced y disponer de ella á nuestra voluntad. Por todo lo cual ordenamos y mandamos á los virreyes y presidentes de audiencias pretoriales, que cuando les pareciere, señalen término competente para que los poseedores exhiban ante ellos, y los ministros de sus audiencias, que nombren, los títulos de tierras, estancias, chacras y caballerías; y amparando á los que con buenos títulos y recados, ó justa prescripción poseyeren, se nos vuelvan y restituyan los demás, para disponer de ellas á nuestra voluntad.”²⁹

Esta proscripción, completa Orozco, es clara y explícita en el sentido de que los terrenos baldíos –su objeto de estudio–, son propiedad de la Nación, que en la época en que se dictó esa ley era representada por la Real Corona o por el Cetro imperial, conforme a las instituciones políticas de aquellos tiempos. Ni antes ni después de esta ley, existe ninguna declaración tan solemne y expresa, como la que ella contiene, del dominio eminente del Estado o sea de la Potestad Pública, sobre el territorio en que el Estado ejerce su soberanía.³⁰ Desde luego, se aprecia que introduce en este punto un concepto nuevo, el que muy probablemente identifica al Estado como el representante natural de la nación mexicana. Una vez alcanzada la independencia, se interpreta en esta opinión, que la nación representada por el nuevo estado mexicano, recobra en lo inmediato el *dominio eminente* de la propiedad de la tierra. Leído e interpretado el texto de Orozco por Molina Enríquez, éste introdujo en la redacción del artículo 27 la noción de que es

²⁹ Wistano Luis Orozco. *Legislación y Jurisprudencia...* Op cit. pp. 44-45.

³⁰ Cfr. Ídem. p. 45.

al Estado a quien toca decidir cómo se organiza la propiedad en el campo, argumentando siempre razones de interés público.

De esta manera, las generaciones decimonónicas de juristas al conocer profundamente estos instrumentos jurídicos castellanos e indios, se convirtieron en el enlace y transmisión de aquella tradición jurídica, con los juristas del siglo XX involucrados directamente con la revolución de 1910 y la construcción de la reforma agraria mexicana.

La redacción del artículo 27 constitucional y la conexión con la tradición jurídica colonial

Estudios actuales ponen en duda la influencia real de Orozco y Molina en pensadores posteriores como Luis Cabrera y Antonio Díaz Soto y Gama, hombres de contacto e influencia directa con la revolución mexicana y la promoción de sus demandas sociales, y, más aún, ponen en predicamento que sus obras fundamentales *Legislación y Jurisprudencia sobre terrenos baldíos* y *Los grandes problemas nacionales* hayan representado un soporte importante de toda la reforma agraria posterior,³¹No obstante, el complejo proceso

³¹ Emilio Kourí. *Vida e impacto de un libro: los grandes problemas nacionales de Andrés Molina Enríquez*. Tomado de Revista 20/10 Memoria de las revoluciones en México, No 10, invierno de 2010, pp. 137-146. El autor al hacer un recuento de la obra de Molina Enríquez incluye en el análisis el trabajo de Orozco, destacando las opiniones de quienes les asignan un papel decisivo de aquellos que consideran de poca importancia sus aportaciones. Al final se concluye, al menos para el caso de la obra de Molina objeto central del ensayo, que fue totalmente influyente por muchos años en el recorrido del México posrevolucionario. Faltó agregar que en materia de la propiedad de la tierra Molina fundamenta muchos de

de redacción del artículo 27 constitucional pone de manifiesto la influencia fundamental de sus planteamientos.

Están presentes los planteamientos de estos abogados, cuando el entonces diputado Luis Cabrera en 1912, habiendo sido colaborador cercano de Molina en su despacho, saca a cuento su pensamiento e inserta el libro en medio del debate sobre los grandes conflictos que entonces enfrentaba el gobierno de Madero con respecto a la cuestión agraria. Al presentar un proyecto de ley de reforma agraria en la Cámara de Diputados, Cabrera explicó que el libro de Molina Enríquez ofrecía una nueva y más avanzada manera de entender el problema de la tierra en México, y que esas ideas eran el fundamento de su propuesta legislativa.³² No prosperó la iniciativa en ese momento pero como sabemos más tarde Cabrera redactó el influyente decreto carrancista del 6 de enero de 1915 y los argumentos vertidos en *Los Grandes Problemas Nacionales* aparecieron como la principal fuente del documento normativo. El punto de interconexión más estrecho de Molina con la Constitución de 1917, se aprecia más adelante cuando, a insistencia de Cabrera, Molina participó en la primera Comisión Nacional Agraria y en la comisión de redacción del nuevo artículo 27 constitucional, conducida por el diputado constituyente Ingeniero Pastor Rouaix.³³

sus planteamientos en la obra de Wistano Luis Orozco.

³² *Ibidem.*, p. 137. Para leer la opinión de Cabrera sobre el libro ver: Luis Cabrera. La reconstitución de los ejidos de los pueblos, México, Tipografía de Fidencio S. Soria. En Jesús Silva Herzog. La cuestión de la tierra, 4 Vols., México, Instituto mexicano de investigaciones económicas, 2 (1960-62), p. 284.

³³ Otros miembros de la comisión: Francisco J. Mujica, Alberto Román, L.G. Monzón y Enrique Recio.

Jesús Silva Herzog, a pesar de cuestionar las teorías evolucionistas de Molina presentes en toda su obra y de no estar de acuerdo con la idea de unos mestizos proclamados a ser los pequeños propietarios que darían término al sistema de haciendas, no deja de considerar sus estudios para compararlos con los de Orozco y Fernando Gonzáles Roa, los que siempre le parecieron más adecuados para resolver el problema agrario mexicano.³⁴

Arnaldo Córdova por su parte concibió a Molina como un verdadero ideólogo del poder que en la cuestión de la propiedad de la tierra no dijo nada que antes no lo hubiera escrito Wistano Luis Orozco.³⁵ Como quiera que sea, cuestionados o no sus planteamientos, es un hecho que los redactores del 27 constitucional se fundamentaron en el conocimiento jurídico de estos pensadores; el propio Ingeniero Pastor Rouaix resaltó que aunque el proyecto de don Venustiano Carranza incluía importantes prescripciones para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes en otros conceptos del derecho de propiedad, "...no atacaban el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debía estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia pública."³⁶ La desatención de este asunto que era primordial para resolver el problema social que significaba la desigual distribución de la tierra y la

³⁴ Jesús Silva Herzog. *El agrarismo y la reforma agraria*. México, México, 1964, pp. 142-146.

³⁵ Arnaldo Córdova. *La ideología de la Revolución Mexicana*. México El Hombre y su Tiempo, 1985.

³⁶ Pastor Rouaix. *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. Primera edición 1945, México, 2010, p. 128.

falta de un proyecto que lo incluyera, dice, fue posponiendo en el congreso de Querétaro el debate del artículo 27.

Con la presión de abordar su debate y faltando 15 días para la culminación del congreso el ingeniero Pastor determinó como responsable de la comisión, que lo era también de la Comisión Nacional Agraria como Ministro de Fomento, convocar a su abogado consultor el licenciado Andrés Molina Enríquez, de quien expresa que su "...personalidad era ampliamente conocida en el medio revolucionario por su radicalismo y por sus estudios de cuestiones agrarias, económicas y sociales desde antes que estallara la Revolución, como lo había puesto de manifiesto en su notable libro *Los Grandes Problemas Nacionales*, primera exposición fundada y concreta de la desorganización nacional proveniente de la desastrosa distribución de la tierra en el país."³⁷ "Le supliqué, comenta, que mientras podíamos dedicarnos a este asunto, procediera a formular un anteproyecto del artículo 27, que nos sirviera de pauta para las discusiones posteriores..."³⁸

No sin los desencuentros del Ing. Pastor con el licenciado Molina debido a la forma distinta de interpretar esos principios considerados básicos, la comisión responsable compuesta por diputados nombrados exprofeso e integrantes voluntarios interesados en el asunto de la tierra y el propio Molina, trabajando en horas fuera del congreso y en jornadas extenuantes, fueron muy cuidadosos desde el principio, de asegurarse como lo recuerda el Ing. Pastor de que interpretando el senti-

miento unánime de todos los revolucionarios, quedara en la legislación mexicana establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado. Explica que "Por eso el primer punto que estudiamos y asentamos en nuestro magno artículo, fue la declaración expresa de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originalmente a la Nación, la que tenía y tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares, constituyendo la propiedad privada."³⁹

Seguros de la necesidad de afianzar el contenido del principio de propiedad anterior, como complemento, la comisión agregó el párrafo en que se establece que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a esa propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación."⁴⁰

Teniendo el tiempo encima –comenta el Ing. Pastor– para que se cumpliera la fecha en que debía discutirse y dictaminarse el contenido del proyecto del artículo 27 (31 de enero de 1917), fue preciso solicitar nuevamente al licenciado Molina la redacción de la exposición de motivos, pues asegura que "El señor Molina Enríquez fue uno de los abogados mexicanos más eruditos en la legislación colonial y más apegados a la tradición jurídica,

³⁷ *Ibidem.* p. 131.

³⁸ *Ídem.*

³⁹ *Ibidem.* p. 136.

⁴⁰ *Ídem.*

por lo que en su discurso expositivo buscó el fundamento de las disposiciones innovadoras del artículo 27 en el absoluto derecho de propiedad que se habían atribuido a los reyes de España sobre las tierras, aguas y accesiones de las Colonias, como consecuencia del descubrimiento y conquista de ellas y del origen divino de su autoridad.”⁴¹

No parece haberle gustado mucho la fundamentación jurídica e histórica de Molina en la exposición de motivos por cuanto se apoyó en el derecho de conquista, pero por la premura debió aceptarse para que quedara incluida en la redacción. Finalmente al considerar que se consiguió lo que se deseaba con el proyecto, el propio Ing. Pastor Rouaix reconoce que existe una conexión del concepto de propiedad que se incluyó en la redacción del artículo 27 constitucional con el contenido en los ordenamientos y doctrina colonial. Se expresa en el proyecto de indicativa discutido el día 25 de enero de 1917 que “La proposición concreta a qua acabamos de referirnos, anuda nuestra legislación futura con la colonial en el punto en que esta última fue interrumpida, para implantar otra, no precisamente mala, sino incompleta. Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión, sino al contrario. Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas do su Territorio, y sólo re-

conoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado.”⁴²

Reflexiones finales

El conocimiento pleno del origen de los principios sobre propiedad original y dominio eminente, dieron a los juristas del siglo XIX y principios del XX como Orozco, Molina, Cabrera y Soto y Gama —los tres últimos actores involucrados en distintas etapas de la revolución mexicana—, los argumentos jurídicos con cuales interpretar y proponer al Estado en tanto representante de la nación, como único ente capaz de trasladar el dominio de la propiedad para constituir las propiedades privadas.

Les permitió también, interpretar apropiadamente la legislación con que se reguló jurídicamente la tierra, por ejemplo aquella con que se promovió la colonización que convirtió a los terrenos nacionales en propiedades privadas, aun cuando la idea del fomento de propiedades más pequeñas no se haya alcanzado. Pero al quedar asentados dichos principios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, también permitieron a los juristas e intelectuales contemporáneos prever los mecanismos con los cuales se procedió al reparto y fraccionamiento de los latifundios —reforma agraria revolucionaria— que dieron como resultado

⁴¹ *Ibidem.* p. 144.

⁴² *Ibidem.* p. 148.

al actual régimen jurídico de la tenencia de la tierra en México.

Sin una interpretación precisa de estos principios de la propiedad, no hubiese sido posible hablar de pequeña propiedad o de propiedad ejidal y menos se hubiese tendido claro el objetivo de la restitución primero y la dotación después de tierras.

Resumiendo el conjunto de ideas aquí expresadas, podemos decir que para la elaboración original del artículo 27 constitucional, la comisión encargada y conducida por el ingeniero Pastor Rouaix, intentó y logró al final del congreso constituyente, incorporar la experiencia acumulada durante todo el periodo colonial y los cien años de vida independiente. Por eso Tena Ramírez no pudo ser más elocuente al sostener en su *Derecho constitucional mexicano* que el Constituyente de Querétaro se dio con base a los antecedentes históricos y necesidades del país. Y que las tesis del constituyente de Querétaro tuvieron como justificación ideológica la aseveración de que la propiedad actual se formó desde el periodo colonial.⁴³

Viendo el texto original en lo que se relaciona a los apuntes hechos en este trabajo, simplemente se evidencia la presencia de los principios que dan sustento a los tipos de propiedad que reconoce el artículo 27 constitucional cuando dice: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad priva-

da.” Y cuando en materia de expropiaciones se asienta: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza. Con este objeto se dictarán medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros...” Finalmente, al declarar: “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en veta, mantos, masas o yacimientos... [etc.]”

⁴³ Tena Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa, 1978, pp. 180-181.