

## CAPÍTULO VII

### DEBATES PARA LEGISLACION AGRARIA

El artículo 27 de la Constitución elaborada en Querétaro es, de seguro, con el 123, la expresión más clara de la doctrina social profesada por la Revolución Mexicana.

La Comisión de Constitución integrada por los diputados Múgica, Román, Monzón, Recio y el guanajutense Colunga, precedió su proyecto de ordenamientos, con esta parte expositiva, cuya lectura fue hecha el día 20 de enero de 1917 por la tarde:

“El estudio del artículo 27 del proyecto de Constitución abarca varios puntos capitales: si debe considerarse la propiedad como derecho natural, ¿cuál es la extensión de este derecho; a quiénes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces y qué bases generales pueden plantearse siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario, ya que el tiempo angustioso de que dispone el Congreso no es bastante para encontrar una solución completa de problema tan trascendental? Conforme a este plan, emprendió su estudio la Comisión, teniendo a la vista las numerosas iniciativas, que ha recibido, lo mismo que el trabajo que presentó a la Cámara el diputado Pastor Rouaix, quien ayudó eficazmente a la Comisión tomando parte en sus deliberaciones.

“Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que, cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida,

es indispensable. El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social, al cual nos referiremos después, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo.

“Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podía cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, como vías generales de comunicación. En la práctica se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que quedan eliminados de la propiedad privada: La Comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor diputado Rouaix.

“Como consecuencia de lo expuesto, la Comisión después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho.

“La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de Derecho Público y de Derecho Civil. Los primeros autorizan a la nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe. En cuanto a las corporaciones es también una teoría generalmente admitida que no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, supuesto que su existencia se funda en una ficción legal. Con estos fundamentos, la Comisión ha determinado la capacidad de adquirir bienes raíces, de las instituciones de beneficencia, las sociedades comerciales y las corporaciones que forman centros poblados.

“Hace más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada, y aún espera solución el problema agrario. En la imposibilidad que tiene la Comisión, por falta de tiempo, de consultar alguna solución en detalle, se ha limitado a proponer, cuando menos, ciertas bases generales, pues sería faltar a una de

las promesas más solemnes de la revolución pasar este punto en silencio.

“Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación. Por otra parte, los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que, hoy en día, tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros.

“El primer paso en esta vía se dio al expedir el decreto de 6 de enero de 1915, que proponemos sea elevado a la categoría de ley constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan. Una vez dado este primer paso, el siguiente debe consistir en exterminar los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación. No será preciso para esto cargar a la nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirentes, reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía. Sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos; lo único que puede y debe hacerse es facilitar las condiciones para que puedan llegar a ser propietarios todos los que tengan voluntad y aptitud de serlo. La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país; así es que esta cuestión debe dejarse a las autoridades en toda la extensión de la República, las cuales deben ser en nuestro concepto las siguientes: fijación de la superficie máxima que debe tener en cada localidad un solo individuo o corporación; fraccionamiento de la superficie excedente, sea por el mismo propietario o por el Gobierno, haciendo

uso de su facultad de expropiación, adquisición de las fracciones en plazos no menores de 20 años y haciendo el pago los adquirentes por medio de anualidades que amortizan capital e interés, sin que éste pueda exceder del tipo de cinco por ciento anual. Si bajo estas condiciones se lleva a cabo el fraccionamiento, tomando todas las precauciones que exija la prudencia para que produzca el resultado apetecido, la situación de las clases trabajadoras de los campos mejorará indudablemente; los jornaleros que se conviertan en propietarios disfrutará de independencia y de la comodidad necesaria para elevar su condición intelectual y moral, y la reducción del número de jornaleros obtenida por medio del fraccionamiento hará que su trabajo sea más solicitado y mejor retribuido. El resultado final será elevar la producción agrícola en cantidad superior a las necesidades del consumo.”

Abierta la discusión y sometida a ella la parte del proyecto que declaraba prohibida la adquisición de bienes raíces por los extranjeros, el diputado Macías expuso estos puntos de observación:

“—En esta ocasión sugiero dos consideraciones: es la primera, que debe tenerse en cuenta que aunque llegue a prohibirse de una manera terminante y eficaz que los extranjeros puedan adquirir bienes raíces en la República, ellos han de buscar la manera de eludir esta disposición. El ciudadano Primer Jefe en su proyecto había tocado la dificultad y la había resuelto en estos términos: prohibiendo que las sociedades anónimas pudieran adquirir esas propiedades. La Comisión, al reformar este punto en el proyecto, que se había formado en colaboración con el ciudadano ministro de Fomento, el ingeniero Rouaix, había creado la prohibición tal como se había propuesto por la Primera Jefatura; pero desde el momento en que la Comisión la ha retirado, los extranjeros pueden perfectamente formar sociedades anónimas mexicanas que vendrán a adquirir las propiedades raíces en la República, y esas sociedades anónimas irán a depositar sus acciones por completo en poder de extranjeros; y a la hora que vengan dificultades con el Gobierno Mexicano, los gobiernos extranjeros protegerán los intereses de sus nacionales.

Esta dificultad ya se ha presentado. Hace algún tiempo que alguna compañía de los Estados Unidos pidió permiso a la Cancillería Mexicana para adquirir una mina de oro en Sonora. Este permiso le fue negado; no sé cuáles fueron los motivos que tuvo el Gobierno mexicano, pero el caso es que el permiso fue negado; entonces los extranjeros mandaron a algunos mexicanos que for-

maran una sociedad anónima que adquiriera la mina, convirtiéndose después en sociedad anónima, yendo todas esas acciones a parar en manos de extranjeros. De manera que así burlan de un modo miserable la ley mexicana y adquieren propiedades. Hay, además, otras consideraciones: se trata de prohibir a las corporaciones religiosas que tengan bienes raíces. Las corporaciones religiosas han estado burlando las Leyes de Reforma, estableciendo sociedades anónimas para poner en su nombre las propiedades raíces que han adquirido; esto seguirá pasando si no se establece que las sociedades anónimas están incapacitadas para adquirir bienes raíces. Así pues, si ustedes quieren cerrar la puerta del abuso a los clérigos y los extranjeros, hay que hacer que en esta prohibición se comprendan las sociedades anónimas. La segunda observación que someto a la ilustración de la Cámara, es la siguiente: La prohibición que ha puesto la comisión en el artículo que se debate es enteramente ineficaz y ya se ha demostrado perfectamente que los extranjeros ocurrirán siempre a la protección de sus gobiernos mientras conserven su nacionalidad. De manera que si aquí se dice que renunciarán a su nacionalidad al pedir permiso de adquirir bienes raíces en la República, y se les concede bajo esa condición, vendrán, no obstante ello, los gobiernos extranjeros a protegerlos; y como somos, queramos o no, un pueblo débil respecto de las naciones extranjeras, nos arrastrarán al tribunal de La Haya y ahí nos condenarán después de un proceso más o menos largo. Hay que buscar una cosa que está ya establecida en otras Constituciones; veamos si naciones poderosas nos han puesto el ejemplo sobre este particular; vamos a tomar su ejemplo, vamos a colocarnos en las mismas circunstancias en que ellas están para ver si nos conviene aceptar la misma ley que ellas tienen. Los Estados Unidos tienen establecido este principio para evitar que los extranjeros puedan adquirir bienes raíces y explotar minas y, o lo aceptamos tal como lo tienen establecido los Estados Unidos, o buscamos una ley equivalente; la ley americana dice que en Washington los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces sin naturalizarse o haber manifestado su intención de naturalizarse; si después, dice la misma ley americana, si después de haber hecho esta adquisición no cumplieran con el requisito de nacionalizarse, se pierde a beneficio de la nación el bien que se ha adquirido. ¿Por qué no aceptamos esto? Así no nos pueden decir: «Van a adoptar una ley bárbara». Mas si por alguna circunstancia creéis que no debe figurar en esa forma en nuestra Constitución, podemos entonces decir: «El extranjero, al adquirir

un bien raíz en la República, se comprometerá con la Secretaría de Relaciones a que no tendrá dificultades respecto de ese bien con la nación». A mí me tiene más conforme lo que ya está establecido; esto es lo que opino y lo dejo a la consideración de ustedes.”

Después de que el secretario del Congreso, en turno, dio lectura a la fracción en que la Iglesia, cualquiera que fuese su confesión, quedaba incapacitada para adquirir bienes raíces, el diputado Hilario Medina advirtió:

“—Me voy a permitir hacer una interpelación a la Comisión para que aclare este punto: «Los templos quedarán sujetos a las leyes comunes. . .» Esta será una cláusula de que se servirán para burlar todo el artículo; así es que yo me permito proponer a la honorable Comisión se sirva modificar este párrafo, en el sentido de que todos los templos, sea que se construyan por suscripción pública o a iniciativa privada, queden sometidos al Poder Civil.”

Acerca de la fracción II del proyecto, modificada ya por la Comisión en el sentido de los debates, el señor Lizardi sugirió:

—Me permito llamar vuestra ilustrada atención sobre este particular: aquí se prohíbe a las Iglesias adquirir propiedad inmueble; pero si analizáis un poco la historia de la propiedad en el mundo, veréis, como hemos visto, que tiende a convertirse en propiedad mueble, mediante la creación de títulos al portador; de suerte es que, aunque se prohíbe al clero adquirir propiedad inmueble, podrá sin embargo explotar industrias; y la Iglesia, cualquiera que sea su denominación, podrá adquirir acciones, y como es extraordinariamente rica en estos momentos, podría suceder que se adueñara de todas las industrias nacionales, y esto es verdaderamente grave, porque lo que hizo con las asociaciones agrícolas podría hacer con la industria. Por tanto, yo rogaría a la Comisión que retirara esta fracción y tuviera en cuenta esta iniciativa para que la ley pueda limitar la propiedad mueble de la Iglesia.”

Insistió a renglón seguido de que hablaron los diputados Garza González y Múgica, diciendo:

“—Las observaciones que hice anteriormente fueron a título de ejemplo. El principio es que, ya que se restringe la capacidad de las corporaciones religiosas para adquirir bienes raíces, se prohíba que adquieran bienes muebles, al menos con ciertas limitaciones. Yo propongo que, al tratarse de las corporaciones religiosas, se ponga que la ley limitará la propiedad mueble de esas mismas corporaciones.”

El diputado Medina disintió del parecer del señor Lizardi en estos términos:

“—He pedido la palabra para referirme a la adición que propuso el ciudadano Lizardi, que considero imposible de llevarse a la práctica, porque, ¿de qué manera se va a averiguar cuál es la riqueza mueble del clero? Puede suceder, como el ejemplo que ha puesto el señor Lizardi, que el clero invierta su riqueza en acciones, que puede adquirir por interpósita persona, y en este caso se colocaría la ley en la necesidad de examinar, por medio de procedimientos inquisitoriales, cuál era la riqueza mueble que posee el clero. Sin embargo, si el señor Lizardi puede proponer a la Asamblea algún medio práctico para limitar la riqueza mueble del clero, yo con gusto me daría por convencido y votaría por su proposición.”

Lizardi volvió a la tribuna para proponer:

“—Es verdaderamente difícil conseguir el objeto que propuse a esta honorable Asamblea, mas como quiera que es difícil, no es, sin embargo, imposible. La Iglesia, como tal, podrá adquirir determinados bienes muebles que estuviesen sujetos a un registro, a una inspección pública, y podría burlar esa vigilancia poniendo en manos de particulares su riqueza mueble; mas como quiera que se puede conceder acción popular para denunciar esos bienes muebles, seguramente se podrá llegar a limitar esa propiedad: por otra parte, contaríamos para tal objeto con la misma fe del depositario, porque a pillo, pillo y medio, y nadie vigila mejor a un pillo que otro pillo.”

Medina indicó:

“—Hay una manera de conocer la riqueza mueble del clero: en la fracción II, que está a discusión, se dice:

“«La Iglesia, cualquiera que sea su credo, no podrá en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuviere actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso.»

“Los que tuvieren podrán ser denunciables; bastará agregar aquí: bienes raíces o bienes muebles; de esa manera ya no se necesita que la ley se meta a investigar la riqueza mueble del clero, y en caso de que se llegue a averiguar que hay una riqueza mueble perteneciente al clero, pueden los particulares denunciarla por medio del sistema de presunciones que propone la fracción II. En mi concepto, bastará anunciar aquí la enumeración de estos bienes.”

En su carácter de miembro de la Comisión, el señor Colunga hizo esta aclaración:

“—La redacción que se había adoptado en cuanto hizo su moción el diputado Macías era ésta: «Los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces en el país sin estar naturalizados o haber manifestado su deseo de naturalizarse.» A esta redacción se le encontró un grave inconveniente: el de la naturalización. De haberse aceptado, se cerraría en lo absoluto la entrada al país de capitales extranjeros. Resulta que la nueva redacción es prácticamente igual a la primera, por esta razón, porque a los extranjeros que celebren un convenio ante la Secretaría de Relaciones los considerarán como nacionales respecto de estos bienes, y como tal convenio es perfectamente válido no podrán invocar la protección de su Gobierno. De manera que esta forma es de la misma eficacia que la primera.”

El señor Lizardi expresó su inconformidad con el dicho de su colega y conterráneo diciendo:

“—No estoy conforme con las explicaciones que ha dado el diputado Colunga, porque los convenios son perfectamente lícitos y válidos cuando tienen por objeto algo que esté en el comercio, y la *producción nacional no está en el comercio*; de tal manera que ese convenio podrá ser considerado como nulo por los gobiernos de los extranjeros y el tribunal de La Haya, al fallar, declarará que como ese convenio es cosa que no está en el comercio, no es válida la renunciación para ese objeto especial, sino que será indispensable que se haya declarado la nacionalización. En tal virtud, yo me inclino a la primitiva redacción.”

El señor Macías terció en el debate para explicar:

“—Efectivamente, la II cláusula que propone la Comisión ha sido redactada en perfecto acuerdo conmigo y, a mi juicio, honradamente declaro que surte los mismos efectos que la anterior, porque está basada en el mismo principio que ella. El principio que aceptó la ley americana es este: se convino con el Gobierno de los Estados Unidos el que se permitiera adquirir bienes, bajo la condición de nacionalizarse, y si no lo hacen se les aplica la pena, porque es una cláusula penal. Aquí se obliga, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, a que se consideren nacionales; hay un contrato; de manera que no van a decir que van únicamente a renunciar su nacionalidad, como estaba en la cláusula anterior; allá se decía simplemente que renuncian su nacionalidad, aquí es un contrato en que se exige previamente, no pudiendo ningún Gobierno extranjero obligar a sus nacionales a que no contraten. Se obligan



sus nacionales a considerarse nacionalizados respecto de los bienes mexicanos, observando las leyes mexicanas. Si faltan al convenio, se les hará efectiva la cláusula penal. Además, hay esta ventaja: el tribunal de La Haya podrá declarar que la renuncia no es obligatoria; pero como no va a someterse a ese tribunal un convenio privado, este convenio surtirá en México todos sus efectos, como lo podrán decir todos los abogados que están aquí.”

La fracción III del proyecto se puso a discusión y el primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Hilario Medina.

“—No es precisamente en contra de la Comisión —advirtió— sino sobre este punto; «no podrán» dice, «las instituciones de beneficencia», etcétera; las instituciones civiles podrán adquirir, tener bienes, esta disposición puede burlarse muy sencillamente con prorrogar el vencimiento del primer plazo por otros diez años, y de esta manera se crea otra vez la propiedad que se ha llamado de manos muertas, que es aquella que no está en el comercio y que por consiguiente no produce todo aquel beneficio que pudiera producir; yo suplico a la Comisión, o que suprima de una vez esa limitación de diez años o que proponga otro sistema para evitar que se pueda burlar la ley en estos términos.”

Macías sucedió a Medina en la tribuna con estos razonamientos:

“—No es enteramente aceptable la sugestión del señor diputado Medina, por una razón muy sencilla: el diputado Medina no está en antecedentes de cómo se han manejado en México los capitales dedicados a la beneficencia privada; si lo hubiera estado, indudablemente que no habría hecho la sugestión. Muere, sobre todo, una señora rica, como no puede dejar al clero directamente sus capitales se inventa una sociedad piadosa, porque estas instituciones han tenido el privilegio de salirse de las Leyes de Reforma. Fue preciso que se reformara el artículo 27 para que la beneficencia privada pudiera subsistir. Pues bien, como los clérigos no pueden administrar directamente esos capitales, lo que se hace de ordinario es que algunos hombres perfectamente católicos prestan su nombre para que sean los patronos. Hasta hoy no se ha llegado a dar el reglamento que tenga en cuenta todos esos capitales; no se han rendido cuentas; no se han hecho investigaciones sobre la inversión de los mismos capitales: son capitales piadosos, cubiertos con el manto de una protección a la indigencia o a la orfandad. La manera de asegurarlos es enteramente sencilla. He conocido fincas que valen más de dos o tres millones de pesos, correspondientes a testamentarías pertenecientes a instituciones de beneficencia privada,

que no son más que bienes dedicados al clero, habiendo sido declarados cínicamente muchos de esos capitales para el establecimiento de escuelas católicas, pero que en realidad se destinan a establecimientos religiosos. Como la ley de instituciones de beneficencia privada no permite tener esos bienes raíces más de cuatro o cinco años, hay necesidad de venderlos, y entonces fingen una subasta pública en que un individuo va y hace postura en una finca que vale un millón de pesos por cien o ciento cincuenta mil pesos, que se obliga a pagar dentro de veinticinco o cuarenta años. De esta manera el clero tiene perfectamente derecho a la utilidad de la finca y sólo dedica a la beneficencia privada ciento cincuenta mil pesos y el resto es capital que aprovecha; de manera que si se autoriza una imposición por más de diez años, indudablemente que se le favorece: esta medida tiende a favorecer las instituciones de beneficencia privada. Vendrá después la disposición reglamentaria a decir las medidas que se deben tomar para que se dedique su importe positivo y no ficticio al sostenimiento de esas instituciones, y entonces se fijan los capitales que deben imponerse por diez años. La dificultad está en que se vendan esos bienes, porque de esa manera se hace una imposición por veinte o más años, para no pagarse y que la finca vaya pasando al clero. Así pues, debe quedar esa disposición que es en mi concepto, enteramente benéfica.”

Hablaron los diputados Machorro Narváez, Cañete, Múgica, Nieto, Pastrana Jaimes, antes de que el señor Colunga advirtiese:

“—Por las indicaciones hechas a la Comisión, se entiende que el ánimo de la Asamblea es que se prohíba adquirir bienes raíces a toda clase de sociedades comerciales por acciones. La Comisión había limitado al principio la prohibición a las sociedades anónimas, a las sociedades en comandita con títulos al portador; pero como estas sociedades pueden emitir también títulos nominativos, debe hacerse explicativa la prohibición para unos y para otros.”

A una objeción del diputado Espinosa, el señor Colunga respondió:

“—Me voy a permitir leer nuevamente el inciso a discusión:

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

mismas leyes, los que se les adjudiquen judicialmente en pago de sus créditos.»

“La Comisión no comprende el fundamento de la objeción del ciudadano diputado Espinosa; parece que está bastante claro el asunto. En primer lugar, se autoriza a los bancos para tener capitales impuestos; y, en segundo lugar, se les prohíbe tener bienes raíces, fuera de los que sean estrictamente indispensables para su objeto.”

Para la fracción VI de la ley, el señor Macías tuvo esta objeción:

“—A esta fracción le falta un miembro, y es: «o que se les restituya en lo sucesivo», porque habla sólo de la ley pasada, y hay muchos pueblos, muchas rancherías, a las que todavía no se les hace la restitución y se les están lesionando sus intereses, de manera que quedarán fuera de esta ley. Así pues, es necesario que se complete el pensamiento.”

En seguida propuso esta redacción:

“—La fracción IV, digo la fracción VI, quedó redactada en esta forma:

“Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido conforme a la ley de 6 de enero de 1915. La ley determinará la manera de hacer el repartimiento, únicamente de las tierras.”

Para aclarar un punto confuso acerca de la personalidad jurídica de las comunidades, Hilario Medina dijo:

“—Las dificultades que sobre estos asuntos se han suscitado en la Suprema Corte de Justicia, no se han referido a la personalidad jurídica suficiente, sino a la manera de completar la representación en juicio de aquellas comunidades; pero la ley ha previsto el caso, para que siempre que dos o más personas litiguen unidas, se pueda nombrar un representante para que éste pueda comparecer para que los represente en determinado sentido, y aun un representante para una acción en sentido diverso. De manera que si no se consideraran comprendidos en la organización municipal y política —que yo creo que sí están comprendidos—; pero suponiendo que no lo estén, no es obstáculo para que puedan perfectamente completar su personalidad política. Por otra parte, sería curioso que la constitución les diera el derecho, la capacidad de

adquirir bienes raíces y no se comprendiera imbitito el derecho de defenderlos en juicio o de alguna otra manera.”

El señor Colunga ratificó:

“—A las razones expuestas por el ciudadano diputado Medina, me permitiré agregar: que si la propiedad de las corporaciones está indivisa, cada uno de los miembros de la comunidad tiene derecho de defender las acciones de todos los demás.”

Para disipar una duda del diputado Luis T. Navarro, el señor Colunga precisó:

“—La Comisión contesta a la interpelación del señor diputado Navarro, en la siguiente forma: hemos sentado al principio de este artículo, que en todo caso se debe respetar la pequeña propiedad, y una extensión de cincuenta hectáreas es una propiedad pequeña; en el Estado de Guanajuato una extensión de cincuenta hectáreas no llega ni siquiera a rancho: es lo que se llama «solar». La posesión de diez años la ha considerado el proyecto como suficiente para justificar la propiedad, porque generalmente acontece que los individuos que tienen alguna propiedad dentro de lo que se llama el ejido del pueblo, la han adquirido en virtud de un título justo; los propietarios de estos terrenos adquiridos con anterioridad, generalmente los traspasan de uno a otro sin hacer escritura pública ni privada, ni siquiera alguna acta por escrito; en este caso la buena fe que se supone en estos individuos, que son pequeños propietarios, hace presumir que una posesión de diez años es bastante para colorear la propiedad, para legitimarla.”

A punto de ser puesto a votación el dictamen, Hilario Medina improvisó este discurso:

“—He estado muy perplejo para inscribirme en contra del dictamen y no tengo más que reclamar una poca de atención en asunto de tanta trascendencia como el que está a discusión. Ruego a ustedes se sirvan fijarse en que todos los actos hechos desde el año de 1856 hasta hoy, actos que han emanado de una autoridad pública, de una ley, de un Congreso, de un tribunal, de la alta Corte de Justicia, todos son nulos; que para la consideración, para la aprobación de ese dictamen, sencillamente se establece el principio de que no ha valido ninguna de las instituciones de nuestro Derecho Público y Privado, referente a la cuestión de la propiedad. Creo que los principios revolucionarios que nosotros tenemos el derecho y obligación de sostener, no implican una consideración tan absoluta de todo el pasado. Se declara nula, señores diputados, toda diligencia, resolución, operación de deslinde, de concesión, compensación, sen-

tencia, transacción o remate; se declaran nulas operaciones privadas, contratos contraídos lícitamente con el libre consentimiento de las partes; ya no valen nada. Vamos suponiendo que la libertad individual no signifique nada, ni el interés público; pero se declara nula toda resolución, toda ley emanada del poder público, del poder legítimamente constituido; y yo no quiero referirme a la tiranía despótica huertiana acaecida en el período anterior, porque ya sabemos que las leyes y actos emanados de estas autoridades son nulos. ¿Son nulas también las sentencias pronunciadas por los tribunales en aquella época, que han fallado con arreglo a la ley? Porque, por fortuna, para las instituciones civiles, el fallo injusto es la excepción; la generalidad es que ha fallado con arreglo a la ley. Esto es nulo. No tengamos en cuenta los fallos de un juez de primera instancia de un pueblo, que probablemente ha sido sugestionado por algún poderoso; tengamos en cuenta los altos fallos de la Corte Suprema de Justicia. Pues bien, éstos también son nulos. Desde el año de 1856 hasta la fecha, esto es, un período de sesenta años, no ha habido absolutamente ninguna autoridad, ningún poder humano que pueda dar estabilidad y fuerza a sus actos durante este tiempo. ¿Hasta ese extremo vamos a llevar las cosas? Ruego a ustedes que en esta materia haya una poca de menos festinación, que se considere seriamente el asunto; yo acepto muy bien que nosotros tengamos el derecho de examinar el pasado en todo lo que perjudique al ideal del principio revolucionario, y siempre que haya habido violaciones, actos de fuerza, depredaciones; pero cuando hay todo un sistema de leyes aceptadas por el pueblo mexicano, una Constitución de 57, no puede la obra de un dictador o de un grupo oligárquico, considerarse absolutamente nula, cuando al amparo de esa ley fundamental han dicho que van a garantizar al ciudadano su propiedad privada, y que le han dejado la libertad de contratar; entonces, señores diputados, no tenemos derecho a vulnerar todo ese pasado histórico, que es, que ha sido todo el fundamento de nuestras instituciones, porque es nada menos en el que reposa el principio de la propiedad privada; y si hemos de romper con el pasado, debemos llegar hasta el extremo de decir que no reconocemos el principio de la propiedad privada. Señores diputados, reclamo, pido que volvamos sobre el pasado, cuando haya habido violaciones, extorsiones, cuando se demuestre que una parte ha sido vejada, que no se ha observado la ley; eso sí lo pido y lo reclamo; pero en todos aquellos actos sujetos a la ley cuando ha habido todas las presunciones de que se ha procedido bien y una

sentencia es justa y legal, cometeríamos un acto de injusticia y haríamos, además, un acto impolítico. Esta es una ley que, en términos técnicos, se llama retroactiva; vuelve sobre el pasado, retrocede sesenta años. Si nosotros, en este momento, teniendo toda la suma de poderes que nos dio el pueblo mexicano para reconstruirlo de nuevo, debemos meditar muy serenamente si acaso podemos hacerlo, considerando la cuestión desde el punto de vista de justicia, de moral, de estabilidad pública, y yo creo que no podemos hacer esto. Yo creo que para el futuro deben establecerse ciertas reglas prácticas que resuelvan las cuestiones del pasado, pero no con un principio tan destructor como es éste; esta es una ley retroactiva que viene a alterar todo el régimen de la propiedad individual. Tengo otra objeción que hacer a este dictamen: se dice que para el futuro serán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, etc., sobre bosques, tierras y aguas de los pueblos y rancherías. ¿Qué es esto, señores diputados? ¿Qué, no vamos a tener un Poder Legislativo que sea la genuina representación popular? ¿No tendremos tribunales, cuyo funcionamiento ha sido cuidadosamente estudiado para garantizar la justicia? ¿No le damos a un ciudadano el derecho de acudir a la justicia y atenerse al fallo que esa justicia pronuncie, si de antemano declaramos que será nulo el fallo? Tendremos que examinar el papel que representa nuestro derecho, tendremos que examinar lo que se llaman las rancherías, las comunidades, los pueblos, etcétera. Esto es querer dar, en primer lugar, esta es una función de Derecho; no es cierto, conforme a los hechos, que un pueblo, que una comunidad sea un individuo, sea una persona; es una función de la ley en beneficio de estas comunidades no reconocerles personalidad política ni judicial, ni considerarlas como individuos para contratar, para adquirir, etcétera. Esta función, señores diputados, no debe llevarse hasta el extremo de darles a esas personalidades más derechos de los que tienen; quiero ponerles un caso: yo, por ejemplo, enajeno mi propiedad y me dan por ella una suma irrisoria; está bien enajenada, porque se ha hecho conforme a la ley. Pues bien, ese contrato queda inquebrantable; pero si una comunidad ha hecho un contrato que más tarde viene a reclamar porque dice que no le conviene y la ley le da este privilegio, y la misma ley lo autoriza para que deshaga aquella operación; esto es considerar la cuestión desde el punto de vista privado, del Derecho Privado. ¿Qué diremos cuando se trate de actos emanados del Poder Judicial amparados por leyes dadas al pueblo? Esto es sencilla-

mente absurdo y, por tanto, ruego a ustedes más atención para resolver esta cuestión tan trascendental. Las dos únicas excepciones que da esta ley para que no se declaren nulos tales actos, son los de la titulación recaída a consecuencia de la Ley de 25 de junio de 1856, y la de la prescripción de diez años, cuando se trata de una superficie menor de cien hectáreas; que si se trata de una superficie mayor, entonces ya ni siquiera aprovecha la prescripción de diez años que es muy corta y no se ha usado sino bajo ciertas condiciones. Resumiendo mis objeciones, señores diputados, no ha valido desde 1856 hasta la fecha, que haya habido buenos o malos gobiernos, nada ha valido la Constitución de 57, ni los tribunales, ni las leyes expedidas por las instituciones que nos han precedido, porque todo lo hecho en cuestión de tierras es perfectamente nulo. Segunda objeción: todo lo que se va a hacer para el futuro respecto a la propiedad, todas las disposiciones que estamos dictando para beneficio o de interés público, como no siempre vamos a estar en las condiciones en que estamos ahora, todo esto va a ser de antemano perfectamente nulo y no van a ser válidas ni las sentencias de todos los tribunales y, finalmente, no son bastantes los dos últimos casos de excepción que pone esta ley, respecto a la pequeña propiedad de cincuenta hectáreas, porque en el Estado de Guanaajuato la pequeña propiedad es de cincuenta hectáreas; en otro Estado de nada sirven, por necesitarse de una cantidad mayor de tierra para que pueda vivir cómodamente un individuo con su familia; además, para aquellos casos en que haya necesidad de una dotación, y hago esta advertencia para que los diputados vean que en el caso de rechazar este dictamen no se destruye el principio revolucionario, porque más adelante se declara el derecho de la nación para hacer nuevos repartimientos y dar a los pueblos lo que necesiten. En caso de que haya necesidad de hacer dotaciones a los pueblos que no tengan ejidos enajenados al amparo de leyes buenas, leyes que debieran inspirarles confianza; en ese caso, habrá necesidad, conforme a ese dictamen, al hacer la dotación, de que intervenga el municipio como el más directamente interesado en el asunto, como el más capaz de decir qué cantidad de tierra necesita para sus necesidades. He dicho.”

Inmediatamente ocupó el señor Colunga la tribuna para decir:

“—Señores diputados: Para que podamos hacernos cargo de las objeciones que ha hecho el ciudadano diputado Medina, hemos de transportarnos a la historia o al origen de la propiedad a que se refiere este párrafo. Bien sabido es que todos los pueblos en

general, tienen lo que se llama el fundo legal, los ejidos generalmente, y, algunas veces, además de estos últimos, tenían también algunas otras tierras y vastos bosques que se les daban por concesión de los virreyes; pero lo ordinario era que todos los pueblos tuvieran su fundo legal, y los ejidos ordinariamente eran cuadrados que tenía una legua por lado. El fundo legal era la cuestión destinada, podemos decir, a la urbanización y al ejido, se disfrutaba en mancomún por todos los vecinos del pueblo. La ley de 25 de junio de 1856 abolió la propiedad en mancomún, porque la consideró contraria a los principios económicos; declaró que en lo sucesivo no habría terrenos poseídos en mancomún, esto es, sin designación de parte determinada. Naturalmente que los ejidos de los pueblos entraban bajo la sanción de la ley de desamortización, y la ley ordenó que esos ejidos fueran repartidos. En algunos pueblos, la repartición se llevó a cabo, mientras que en otros no llegó a efectuarse. Donde el repartimiento de tierras se verificó, tales operaciones se consideraron válidas, y así han seguido siendo estimadas hasta la fecha al verificarse el reparto de los ejidos a los pueblos; se extendieron a los poseedores los títulos correspondientes, los cuales son perfectos y legales, siendo, por consiguiente, respetados por la ley. Solamente que la cantidad de tierra acaparada por un solo individuo exceda de cincuenta hectáreas, será expropiado el excedente, pero entonces el propietario tiene derecho a la indemnización; de manera que en este caso no se vulneran derechos ningunos. Si el terreno que disfrutaba en mancomún el pueblo, no fue repartido, veamos entonces si alguien pudo disponer legalmente de ese terreno. Vamos a la práctica. ¿Cómo fueron despojados los pueblos de estos terrenos? Por varios procedimientos: en algunos casos, por presión lo hicieron los propietarios colindantes, se apoderaron del terreno de los pueblos. Otro método fue el deslinde de baldíos llevado a efecto por compañías o individuos autorizados exprofesamente. Sucedió que los pueblos de indios, generalmente no tenían títulos de sus tierras; es decir, no tenían algún documento escrito. En tiempo de la dominación colonial, se respetaron ordinariamente las propiedades que de antaño tenían los pueblos de indios; pero no se otorgaba por el virrey ninguna concesión o merced alguna por escrito; bastaba la información testimonial de que poseían los indígenas aquellos terrenos, para que la corona los protegiera en la posesión. Las comisiones deslindadoras de baldíos determinaron que esos terrenos no habían salido del dominio de la nación, y despojaron de ellos a los pueblos por la falta de títulos.



escritos. Otras veces, los pueblos habían tenido ordinariamente mercedes o concesiones otorgadas por los virreyes, de las cuales se les había extendido comprobante; pero en el transcurso del tiempo se *habían perdido esas constancias* y por tal falta se incorporaron los terrenos a los baldíos o a las haciendas colindantes. Estos casos demuestran que los terrenos indivisos de los pueblos no han podido legalmente salir del dominio de las comunidades; les pertenecen por derecho aunque los hayan perdido de hecho; nadie ha podido adquirirlos legalmente. La ley no hace más que reconocer esta verdad al declarar nulos todos los actos cuyo resultado haya sido privar a los pueblos de sus terrenos. En cuanto a la nulidad futura, está justificada por el sistema que se propone seguir la misma ley: una vez restituidos los ejidos se disfrutarán en común por los vecinos de los pueblos, nada más por un tiempo breve, mientras se determina la manera como se han de repartir; y si es que estos terrenos se han de deslindar y repartir entre los vecinos de los pueblos, quienes no podrán enajenarlos, es justo que cualquier acto que tendiera a contrariar este plan, privando nuevamente de sus terrenos a esos pueblos, se prohíba. De manera que los argumentos del señor diputado Medina, aunque aparatosos, no tienen consistencia, examinando esta cuestión bajo el punto de vista histórico.”

El diputado Espinosa insistió en sus objeciones a la fracción V y fue el propio señor Colunga quien repuso:

“—En parte tiene razón el señor Espinosa, porque dice él que la función de los bancos hipotecarios es precisamente imponer capitales a rédito; luego hay una redundancia en que el artículo diga que los bancos legalmente autorizados podrán imponer capitales a rédito. Pero hay que tener en cuenta que, bajo la denominación de bancos, se tienen tres clases de instituciones: los bancos hipotecarios, los de emisión y los refaccionarios. En obvio de la brevedad, para comprender a las clases, la Comisión acepta la redacción propuesta. En cuanto a la adición viene la explicación. Cuando un banco tiene un capital impuesto sobre una finca rústica y si no se paga la hipoteca una vez que se venza el plazo, el banco tiene que sacarla a remate, puesto que tiene que pagarse su crédito; pero la ley impone la obligación de transmitirla en un plazo breve, de manera que puede admitirse perfectamente esta adición sin peligro.”

El señor Macías ahondó la cuestión con estas palabras:

“—La fracción que se discute es altamente peligrosa; es necesario tener en cuenta la naturaleza de los bancos de emisión. Los bancos hipotecarios se establecen forzosamente y necesariamente

para imponer capitales sobre bienes raíces; pero los bancos de emisión no se establecen para esa clase de operaciones. Estas operaciones de los bancos de emisión, que son los bancos de descuento, deben limitarse a un período de tiempo; dejar a esos bancos que hagan operaciones, de una manera directa, es contra la naturaleza de la institución; esto por lo que toca a los bancos de emisión. Un banco de emisión que distrae sus fondos para hacer imposiciones hipotecarias es un banco que quiere ir al fracaso, porque los créditos de estos bancos deben hacerse efectivos en un corto período de tiempo con el objeto de estar siempre listos para efectuar sus pagos. Así pues, a estos bancos, conforme a las instituciones de crédito, no debe permitírseles verificar operaciones bancarias. En México se ha acostumbrado, según las leyes de instituciones citadas, hacer una liquidación de las prendas; pero esto ha sido perjudicial, *sobre todo a la agricultura, porque estos bancos, que están directa e inmediatamente establecidos para favorecer al comercio, no pueden dedicarse al fomento de la agricultura en vista de que los agricultores no tienen fondos disponibles para poder cumplir sus compromisos, cubriendo sus adeudos en un corto período de tiempo.* De aquí ha resultado que las operaciones bancarias aplicadas directa e inmediatamente a la agricultura, han sido forzosa y necesariamente funestas para ella. Se ha querido establecer en México un Banco Agrícola y este Banco no ha podido establecerse. Esto es lo que deben hacer los gobiernos, y principalmente el que resulte de la revolución, si se quiere favorecer a los agricultores. Así pues, no debe permitirse que los bancos de emisión hagan operaciones hipotecarias, como lo han hecho, porque esto vendría a poner a todos los agricultores en manos de un banco de emisión, que se verá poderosísimo y se adueñará de toda la agricultura. Por lo que toca al segundo punto, ni los bancos de emisión, ni los hipotecarios, deben tener facultades para quedarse con las prendas hipotecadas. Estas operaciones son las que han arruinado a México. Si se van a examinar las operaciones de los bancos de México, se cerciorarán de que la mayor parte de la propiedad de la República está en manos de los bancos, y seguirá indudablemente en su poder, porque son bastante poderosos para conseguir que se dé a las leyes una amplitud bastante para conservar todas esas propiedades. Nosotros debemos seguir la ruta que han tomado otros países civilizados, de no permitir que se queden con las fincas esas instituciones, que embargan para pagar sus créditos; los propietarios, los agricultores, cuando se les vencen las hipotecas, no deben permitir que

el banco se quede con ellas, porque entonces el banco puede venderlas a precios exagerados y quedarse con una ganancia considerable, y esto no debemos nosotros permitirlo.”

Controvertido por el diputado Truchuelo, el señor Macías volvió a la tribuna para decir:

“—El abogado de los pobres viene a litigar ante vuestra soberanía contra el abogado de los bancos, porque el señor Truchuelo debe haber sido abogado de algún banco. Las buenas intenciones se notan desde el primer momento; en el proyecto del ciudadano Primer Jefe viene este artículo en la forma siguiente:

“«Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre las propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes.»

“Esto se refiere única y exclusivamente a los bancos hipotecarios; la Comisión había aceptado este artículo, y se hizo la objeción de que era inútil decir que se refería a los bancos hipotecarios; pues no se puede referir más que a ellos, porque los bancos de emisión y de descuento no pueden tener hipotecas. Basta ver un tratado de economía política para convencerse de esta verdad. Ahora bien, nos dice el señor Truchuelo: «saca un banco a remate esas fincas, y si no hay postor se queda con ellas». Voy a decirles a ustedes *cómo se hacen esas operaciones: comienzan los bancos* —porque son muy generosos al proteger a los clientes—, comienzan por exigirles una comisión muy importante por la enajenación de las fincas; para valorizar éstas no van a verlas, sino que desde el ferrocarril las valorizan y aprecian las ventajas que presentan, y el cliente comienza por depositar cien, trescientos o mil pesos para gastos de valorización; después se cobran todos los honorarios, tanto por la valorización de la finca como por el estudio de los documentos, sin que el cliente, hasta entonces, tenga la seguridad de que se hace la operación. Si no llega a hacerse, el cliente perdió la cantidad que entregó; pero si se hace, satisface el cliente, primero, los gastos del ingeniero, segundo, los gastos del corredor que intervino en la operación; tercero, los gastos del examen de títulos; y después de hechos estos gastos se impone la hipoteca, y en esa hipoteca el deudor renuncia hasta de su nombre, se entrega por completo a disposición del banco, teniendo éste la facultad absoluta de ni siquiera ir a los tribunales a exigir su derecho, pues sólo manda el expediente al juez para que se otorgue la escritura por el deudor o el juzgado en su rebeldía. Estos son los procedimientos humanitarios de los ban-

cos. Es necesario cerrarles la puerta para que no sigan cometiendo tales atrocidades. Que los bancos, siguiendo procedimientos oficiales, no puedan hacer efectivos sus créditos, no hay absolutamente temor de que así sea; los bancos son bastante vivos para que, en caso de embargo, se remate la propiedad por menos de su valor. Cuando una finca sale a remate con todas las formalidades de ley, como siempre se encontrarán postores, jamás se perjudicará el deudor. Si estos procedimientos se siguen se evita que los bancos se queden con todas las fincas, según lo han hecho, en un precio vil, sacando después una ganancia muy considerable. Esto no lo debemos autorizar.”

A las tres horas y treinta minutos de la mañana del 30 de enero fue levantada la memorable sesión en que el artículo 27, base de la legislación sobre materia agraria, quedó aprobado.