

301309
48
2y



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

GONZALO ROMERO MORALES

MEXICO, D. F.

1987.

FALLA EN ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO

INTRODUCCION

Págs.
1

I N D I C E

CAPITULO I

1.-	Aspecto histórico del problema agrario de México.	3
a)	Fundamentos jurídicos de la conquista y colonización.	5
b)	Decadencia de la propiedad indígena.	11
c)	El latifundismo.	12
d)	Estado de la colonia al terminar el siglo XVII.	15
2.-	El problema agrario como una de las causas de la guerra de Independencia.	17
a)	Principales decretos y leyes en materia de colonización.	19
b)	Leyes de baldíos y colonización de la segunda mitad del siglo XIX.	23
3.-	Principios agrarios del Plan de Ayala de 23 de noviembre de 1911.	26

	Págs.
a) Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913.	28
b) Decreto del 12 de diciembre de 1914.	28
c) Ley agraria del villismo.	29
4.- El fundamento de la Constitución 1917.	31
a) Ley de ejidos del 28 de diciembre de 1920.	36
b) Decreto del 22 de noviembre de 1921.	36
c) Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922.	37
d) Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927.	38
5.- Código Agrario de 22 de marzo de 1934.	40
a) Código Agrario de 23 de septiembre de 1940.	42
b) Código Agrario de 1942.	42

CAPITULO II

1.- Valor de los bienes de la iglesia católica en México.	45
a) Efectos económicos políticos de la amortización eclesiástica.	47
b) México debería ser el prototipo del estado agricultor	49
c) Causas de su atraso.	51

	Págs.
2.- La ley de la desamortización del 25 de junio de 1896.	53
a) Resultados de la desamortización.	56
3.- El indio asalariado.	58
a) Régimen fiscoal de los ejidos y comunidades.	61
b) Nuestros legisladores actuales y la comunidad.	64

CAPITULO III

1.- Conceptos de Derecho Agrario.	67
a) Origen del problema agrario	69
b) Dotaciones de tierras a los núcleos de población necesitados.	75
2.- La pequeña propiedad.	80
a) Las propiedades inafectables y de las enajenaciones en materia agraria.	84
b) El régimen de la propiedad ejidal.	86
c) Líneamientos constitucionales de la propiedad agraria.	89
3.- Las Nuevas Autoridades Agrarias.	91
a) Tramitación de expedientes de dotación ante las Comisiones Locales Agrarias.	95
b) Necesidad del Registro Agrario Nacional.	97
CONCLUSIONES.	100
BIBLIOGRAFIA.	103

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

Es difícil tratar los problemas sociales, encontrar fórmulas acertadas y emitir opiniones de valor duradero en los días - que corren; sin embargo, periódicamente las tensiones en el campo se agudizan y dada la naturaleza básicamente agraria del país, se convierten en crisis nacionales.

El problema agrario de México, ha quedado en pie a través de la Historia Nacional, no obstante los recursos que se han hecho para resolverlos y frente a la nueva legislación y ante los procedimientos, no han faltado escritores que nieguen la existencia de los problemas considerándolos como sendero demagógico de un grupo de ambiciosos, ni quienes critiquen severamente las leyes, que tienden a resolverlos.

Trataremos en ésta virtud de encontrar aquí la fórmula más acertada de nuestro juicio para expresar el problema que analizamos a fin de encontrar después la solución que nosotros creemos justa del mismo, por lo que se afirma la existencia del problema y se le estudia en sus génesis y en su desarrollo.

CAPITULO I

- 1.- Aspecto histórico del problema agrario de México.
 - a) Fundamentos jurídicos de la conquista y colonización
 - b) Decadencia de la propiedad indígena.
 - c) El latifundismo.
 - d) Estado de la colonia al terminar el siglo XVII.
- 2.- El problema agrario como una de las causas de la guerra de Independencia.
 - a) Principales decretos y leyes en materia de colonización.
 - b) Leyes de baldíos y colonización de la segunda mitad del siglo XIX.
- 3.- Principios agrarios del Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911.
 - a) Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913.
 - b) Decreto del 12 de diciembre de 1914.
 - c) Ley agraria del villismo.
- 4.- El fundamento de la Constitución 1917.
 - a) Ley de ejidos del 28 de diciembre de 1920.
 - b) Decreto del 22 de noviembre de 1921.

- c) Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922.
- d) Ley de Dotación y Restitución de tierras y Aguas del 23 de abril de 1927.

5.- Código Agrario de 22 de marzo de 1934.

- a) Código Agrario de 23 de septiembre de 1940.
- b) Código Agrario de 1942.

1.- Aspecto histórico del problema agrario de México.

El aspecto mas antiguo de la humanidad, es sin duda, el - que se refiere a la situación agraria, o sea, donde los primitivos habitantes del mundo, agrupados en tribus errantes, no tuvieron idea de la propiedad, pues se consideran dueños del lugar - donde sembraban o pastaban sus ganados entre tanto permanecían - en él. Posteriormente y en relación con el número de cabezas de ganado que poseían los hombres de un clan o tribu, principió la separación social, jefes y nobles, que se apropiaron enormes extensiones de tierra sin que las fuesen disputadas, puesto que sobraban. Las necesidades guerreras agrupaban a los hombres cerca del jefe, quien para sostenerlo les facilitaba ganados y otros - recursos que se ven obligados a reintegrar, perdiendo así su libertad para transformarse en sirvientes. Los prisioneros de guerra eran convertidos en esclavos de los jefes y nobles, y eran - dedicados preferentemente, al cultivo de la tierra.

La organización política y social del pueblo azteca guarda estrechas relaciones con la distribución de la tierra. Dos son - las formas básicas de tenencia:

I.- Tierras comunales; y

II.- Tierras públicas.

Raúl Lemus García, nos dice: "De éstas dos formas de tenencia territorial, la que mayor importancia reviste para nuestro - estudio es la comunal, correspondiente a los núcleos de población, por los notorios vínculos con las instituciones agrarias -

contemporáneas. En ella distinguimos dos tipos fundamentales: - a) CALPULLALI, tierras del Calpulli, que se dividían en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias que las detentaban y las que eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia; b) ALTEPETLALLI, eran tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en las horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyo producto se destinaba a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos".¹

Calpullali, con respecto a las tierras de Calpulli, podemos decir, que es una unidad sociopolítica que originalmente significó "BARRIO DE GENTE CONOCIDA O LINAJE ANTIGUO", teniendo sus tierras y términos conocidos desde su pasado terremoto.

II.- Tierras públicas, éstas estaban destinadas al sostenimiento de instituciones de gobierno para financiar la función política y se dividen:

1.- Tecpantlali, el producto de éstas tierras se utilizaban para proteger los gastos motivados del funcionamiento y cuidado de los palacios del jefe Supremo.

2.- Tlatocalali, tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento del Consejo de Gobierno y altas autoridades.

3.- Milchimalli, sus frutos se destinaban al sostenimien

¹ Raúl Lemus García. Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica) Págs. 92 y 94 Ed. LIMSA. México. 1978.

to del ejército y gastos de guerra.

4.- Teotlalpan, tierras cuyos productos se destinaban a la función religiosa o culto público.

5.- Tierras de los señores, éstas se dividían en dos grupos:

a) Pillali, tierras otorgadas a los Pipiltzin con el fundamento de transmitirías por herencia a sus descendientes.

b) Tecpillalli, éstas tierras se otorgaban a los señores que servían en los palacios del jefe Supremo.

Yahutlalli, eran tierras recién conquistadas por los Aztecas y a los cuales la autoridad correspondiente no había dado un destino específico, y que estaba a disposición de las autoridades. Estas tierras en la Colonia, recibieron el nombre de realengas y a los que en la actualidad se le denomina nacionales o baldíos.

a) Fundamentos jurídicos de la conquista y colonización.

El descubrimiento de América, produjo un fuerte movimiento económico al abrirse nuevos mercados, y otro político, al disputarse los pueblos europeos la posesión de las tierras descubiertas conquistadas, enormes extensiones en el siglo XVI por las armas españolas, y conforme al principio de que la propiedad y dominio de los reinos conquistados correspondía a los reyes, estos otorgaban traspasos y ventas de tierras a las comunidades y particulares. Las tierras de mejor calidad se repartieron, entre -

los conquistadores, otras se vendieron para satisfacer ciertas necesidades de la Corona, y las restantes las cedieron los reyes a sus vasallos, para que aprovecharan sus pastos y bosques, así como para que mantuvieran sus ganados, tierras a las que se les llamó terrenos comunales.

Mario Ruiz, nos explica: "La Corona española desde el inicio de su aventura y una vez que tuvo conocimiento de que las tierras descubiertas se encontraban pobladas, se preocupó por encontrar fundamentaciones de su conducta que de alguna manera justificaran sus excesos. Por tanto, el estudio de las bases jurídicas de la conquista y colonización de tierras americanas fue una preocupación constante en el siglo XVI y procuró en todo momento acallar las voces de protesta y las conciencias de muchísimos españoles que consideraron sumamente débil el derecho de España a someter a los indígenas y arrancarles no solo sus posesiones materiales, sino su forma de vida y su ser espiritual".²

En la Colonia, se distinguen cuatro tipos de propiedades y que son:

- I.- Propiedad de españoles;
- II.- Propiedad comunal de los indígenas;
- III.- Propiedad eclesiástica; y
- IV.- Tierras realengas.

² Mario Ruiz Massieu. Temas de Derecho Agrario Mexicano. Opus. Cit. Pág. 13 Edit. UNAM. México. 1981.

I.- La propiedad de los españoles. El origen de la propiedad territorial de los españoles, en lo que fue la Nueva España, se encuentra en los repartos y mercedes otorgadas a los conquistadores, para compensar los servicios prestados a la Corona.

La propiedad de los españoles adopta dos modalidades:

- a) Individual; y
- b) Comunal.

La propiedad individual, surge con los primeros repartos de tierras realizadas por Don Hernán Cortés y los posteriores efectuados por la Corona.

Las instituciones que dieron origen a la propiedad individual son las siguientes disposiciones:

Merced real, es una disposición del Soberano, mediante la cual se conceden tierras u otras clases de bienes a los españoles, como recompensa por los servicios prestados a la Corona.

Caballería, es una medida agraria que se utilizó para otorgar las Mercedes a los soldados de a caballo.

Peonía, es también otra medida agraria, que sirvió de base para compensar con tierras a los infantes o soldados de a pie. - Una peonía es solar de cincuenta piez de ancho y ciento de largo. La peonía equivale a ocho hectáreas.

Suertes, son tierras de propiedad y usufructo individual. Las poblaciones españolas de nueva fundación, a cada solar le co

respondía una suerte de terreno de labor. La suerte equivale a la cuarta parte de una caballería.

Confirmación, es aquella institución jurídica, según las Leyes XIV y XVI, título Décimo Segundo, libro IV de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias, "En virtud de las cuales una persona física o moral podía obtener confirmación de sus derechos sobre la tierra poseída, esgrimiendo título legítimo y si careciera de él comprobando justa prescripción, estando en la obligación de devolver a la Real Corona, las tierras que no poseía en tales condiciones".³

Composición, es la institución legal, por lo que una persona física o moral que está en posesión de tierras en mayor cantidad de las que amparaba su título, por un período de diez años o más, podía adquirirlas de la Corona, mediante un pago moderado, y con testigos para que acrediten la posesión.

Compra ventas y remates, éstas tierras tomaron gran importancia, cuando cayeron en desuso las mercedes, y los apremios económicos de la Corona agotaban todos los recursos a fin de obtener fondos.

La propiedad comunal de los españoles, estos introdujeron en la fundación de la Nueva España, las instituciones tales como el ejido, la dehesa y los propios.

El ejido, era una institución en que los pueblos españoles

³ Leyes XIV y XVI, Título Décimo Segundo, Libro IV de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias. Tomo II Opus. - Cit. Págs. 42 y 43.

servían para que la población creciera a su costa, para campo de recreo y juego de los vecinos.

La dehesa, era una porción de tierra, destinada a pastar - el ganado en los pueblos españoles.

Los propios, eran bienes que pertenecían a los Ayuntamientos y servían a los Municipios para los gastos de la Comuna y de los servicios públicos.

II.- Propiedad comunal de los indígenas. También debemos de establecer la distinción entre la propiedad individual y la comunal; solo que a diferencia de la propiedad de los españoles, respecto a los indígenas es la comunal.

Los pueblos indios tenían derecho a fundo legal, ejidos y propios y tierras de común repartimiento, esto conforme a la organización territorial de la propiedad comunal.

El fundo legal, es el lugar reservado para caserío del pueblo; es la zona urbana dividida en manzanas y solares, con sus calles, plazas, mercados, templos, rastros, cementerios, y demás edificios públicos.

El ejido, Don Joaquín Escriche, nos da la siguiente definición: "Ejido es el campo a tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos".⁴

⁴ Joaquín Escriche. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Opus. Cit. Pág. 599. Edit. Porrúa. México. 1974.

Propios, eran aquellas tierras pertenecientes a los Ayuntamientos y cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos públicos de la comunidad.

Tierras de común repartimiento, éstas tierras recibían el nombre de comunidad o de parcialidades indígenas, eran las que se repartían en lotes a las familias de los indios, para que las cultivasen y se mantuviesen con sus productos. Estas tierras podrían perderlas si se ausentaban definitivamente del pueblo. Los lotes que quedasen libres se repartían entre las nuevas familias.

III.- Propiedad eclesiástica. Las instituciones religiosas llegaron a adquirir grandes propiedades territoriales, sin duda alguna, en virtud del espíritu religioso que prevalecía en la época y se determinaba el otorgamiento de grandes donaciones, en bienes territoriales, al clero. Con el tiempo logró acumular una gran fortuna.

La iglesia mexicana, llegó a poseer cuantiosos bienes; los frailes adquirían inmensas propiedades y se negaban a pagar las contribuciones debidas a la iglesia misma. La concentración de bienes raíces en manos del clero no solo afectaban a la economía de la Nueva España, provocando el consiguiente malestar social, sino que además afectaba el erario público, puesto que la iglesia gozaba de varias exenciones. Muchos fueron los despojos de que fueron víctimas los indígenas y se deshicieron voluntariamente de muchas propiedades en favor de la iglesia, mediante donaciones y testamentos. Todo esto motivó que en la época de la conquista y colonización de América, se estableciera en el Derecho Español, la prohibición expresa para enajenar o transmitir la -

propiedad territorial a sociedades religiosas. Así mismo el propio Papa Paulo III dictara diversas providencias para impedir tal concentración territorial.

IV.- Tierras realengas. Estas tierras las reservaba el rey para disponer de ellas según su voluntad, o sea, las nuevas tierras conquistadas a nombre del Soberano, a las que éste no había destinado a un servicio público, ni cedido a título a individuo o corporación.

b) Decadencia de la propiedad indígena.

Es conveniente señalar que en la etapa de la conquista española, se originó la concentración de la riqueza territorial en pocas manos como resultado de que el movimiento conquistador se realizó casi sin la ayuda de la Corona, habiendo aportado gran parte de los recursos para ella los particulares. Desde luego, los españoles no actuaban en forma altruista, sino con la esperanza fundada de recibir recompensa como gratificación por sus servicios. Es decir, la mayoría de las empresas españolas de descubrimiento, conquista y población en América, fueron intentadas y financiadas por particulares, quienes para su acción celebraban antes con el monarca un contrato llamado capitulación. "En éstas capitulaciones se fijaban los derechos que se reservaba la Corona en los territorios por descubrir y las mercedes que recibirían los participantes en la empresa".⁵

⁵ Enrique Florescano. "Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México". Edit. ERA. México. 1976. Pág. 26.

El doctor Mendieta y Núñez, expone: "La propiedad de los indios sufrió duros ataques desde que se realizó la conquista es pañola. La confiscación de los bienes de Xicoténcatl y Moctezuma, decretada por Hernán Cortés, es el ejemplo más antiguo que pueda citarse a éste respecto. No es creíble que los primeros repartos de tierras se hayan hecho respetando la propiedad indígena, pues la totalidad de las tierras laborales se encontraban ocupadas, - cuando menos la que correspondía a los reinos de México, Texco--co, Tacuba, en toda la extensión de los mismos".⁶

La encomienda, es una institución reconocida y regulada - por las Leyes de Indias, en virtud de la cual, por merced real, - se repartían los naturales, entre conquistadores y pobladores - del nuevo continente, con la obligación de estos de ampararlos y defenderlos, enseñarles la doctrina cristiana y a vivir en con--cierto, teniendo en su favor el encomendero, la facultad de percibir y cobrar para sí parte de los tributos que pagaban los encomendados. La encomienda aquí en América se consideraba como - una institución esclavista, es que el encomendero era dueño de - la vida y hacienda de los naturales encomendados, quienes trata--ban con rigor y despotismo.

c) El latifundismo.

En la época de la Colonia se opera el fenómeno de la con--centración de la propiedad, dando lugar a dos tipos de latifun--

⁶ Lucio Mendieta y Núñez. El Problema Agrario de México. Edit. Porrúa. México. 1966. Pág. 53

dio: el laico y el eclesiástico. Estos dos tipos de latifundio se consolidaron y se fomentaron mediante vínculos que sujetaban las tierras al dominio perpetuo de los particulares o de la iglesia.

El latifundio laico, individual, se inicia con los primeros repartos de tierra entre los soldados conquistadores, hechos mediante las mercedes reales; crece a través de las capitulaciones, confirmaciones, composiciones, instituciones legales que sirvieron a conquistadores y colonizadores para adquirir nuevas tierras y aumentar sus propiedades.

El latifundismo eclesiástico, vinculaba los bienes al perpetuo dominio de la iglesia con prohibición a enajenarlos, salvo raros casos de excepción, promovió la concentración territorial.

A medida que son descubiertas las tierras, el latifundismo crece en una forma constante, progresiva y ascendente. En los últimos años, sin importar las garantías ofrecidas a las superficies inafectables, la tierra no ha sido considerada como un valor cotizante en los mercados, como un bien en el que fueran seguras las inversiones del dinero, sin embargo, son aún manifiestas las ambiciones de acaparar los mejores terrenos. Peculiar es la manifestación en nuestro país de quien quiere que busque ganancias fáciles o vivir sin trabajar piensa en el negocio de la agricultura, o en riquezas mal habidas.

Lo que aconteció en México, con relación a las tierras nacionales, sucedió en Roma, con mucha anterioridad. En efecto las tierras incultas del estado romano fueron entregadas a los que -

quisieran ocuparlas con tal de que pagaran al Estado un tributo. La propiedad pertenecía al propio Estado y a los ocupantes se les daba posesión de las tierras. Por eso los territorios así distribuidos, seguían formando parte de las tierras propiedad del Estado.

Manuel Meza, en su obra "El Problema Agrario Mexicano" dice: "Es la tradición latifundista que persiste al mismo tiempo - que subsiste la posibilidad de contar con mano de obra a ínfimo precio. Si en México, como en otros países, el pequeño empresario agrícola tuviera que vivir en el campo y trabajar directamente la tierra; si los peones no se conforman con el vil jornal, - si los pequeños empresarios estuvieran obligados a compartir su propio hogar con sus asalariados y garantizar un mínimo de prestaciones sociales; si cualquiera de éstas cosas sucediera no encontraríamos ese tipo de pseudo-agricultores que desde la ciudad administra o dirige una explotación agrícola". ⁷

Manzanilla, nos dice: "Los autores no se han puesto de acuerdo sobre la definición que deba dársele a la palabra latifundio: por nuestra parte pensamos que el concepto de latifundio cambia. Si en éstas dos situaciones; si hay máximo legal de superficie asignado por la ley a la pequeña propiedad o bien si no hay legislación a éste respecto. En el primer caso latifundio significará toda extensión que exceda a la pequeña propiedad y en el segundo caso, el latifundio denota una gran extensión ru--

⁷ Manuel Meza. El Problema Agrario Mexicano. Opus. Cit. Pág. 31 Edit. Porrúa. México. 1966.

ral en el cual su propietario o poseedor no puede realizar su cabal aprovechamiento agropecuario sin recurrir al peonaje, a la renta o a la parcería".⁸

d) Estado de la Colonia al terminar el siglo XVII.

Las bases principales de la industria agrícola eran en la colonia la extensión de las propiedades rústicas y el trabajo de los indios que para provecho del propietario se empleaban en las labores del campo.

En el siglo XVI, considerándose propiedad del monarca español todo el territorio conquistado, y creyéndose necesaria la agricultura para el sustento de la raza vencedora, comenzaron a repartirse las tierras sin más requisitos que dejar a los pueblos solamente los ejidos indispensables para su sostenimiento.

"Los abusos cometidos en la repartición de las tierras, el aumento extraordinario y perjudicial de las propiedades rústicas de los particulares y los despojos que sufrían los indios, llamaron la atención de los monarcas y trató de ponerse remedio en diversas disposiciones, llegándose a ordenar que las ventas no se hiciesen sino a pedimento del fiscal con acuerdo de la junta de hacienda, y sobre todo sin despojar a los indios. El virrey en 1616 manifestó a la corte que esto presentaba inconvenientes para cumplir con estas disposiciones; pero el gobierno español reiteró las prevenciones, insistiendo en que no se vendiesen tie

⁸ Víctor Manzanilla. Reforma Agraria Mexicana. Edit. Porrúa - México. 1977. Pág. 38

rras de propiedad de los indios; que las ventas fuesen en pública almoneda, y que los compradores quedasen obligados a presentar en el término de diez años la confirmación real de su título; esto último sin duda con el objeto de que el Consejo de Indias - ejerciese en las ventas de tierras una inspección necesaria para impedir abusos y justiciera, supuesto que se apoyaba en datos auténticos".⁹

A pesar de tanto cuidado de los monarcas, la propiedad, - irregularmente dividida en el siglo XVI, lo fue en mayor grado - en el siglo XVII, y se acentuó por consiguiente más la imperfección y el descuido en el cultivo, perjudicándose la producción; - por eso, y porque mucha parte del terreno cultivable y fértil - quedó abandonado, supuesto que ni el interés del propietario, ni sus recursos, ni los brazos con que podía contar para el trabajo - permitían que se aprovechase para la siembra, la gran extensión - de terreno que poseía cada uno de aquellos opulentos propietarios era en su mayor parte perdida para la agricultura.

La historia del virreinato en la Nueva España no es la del pueblo mexicano: nació, creció y se desarrolló ese pueblo teniendo por origen la dominación española; planeó su historia con la de la metrópoli, pero los sucesos de aquel período de tres siglos deben considerarse más bien como pertenecientes a la historia general de España, porque son el gobierno, las autoridades, - las leyes y los hombres de la península los que han ocupado siempre la atención de los cronistas y los historiadores, que se han pre

⁹ Antonio de León. "Título y Confirmaciones de Tierras". parte II, Cap. XXIII.

ocupado poco del nacimiento del desarrollo del nuevo pueblo que ha llegado a formar una nacionalidad independiente.

2.- El problema agrario como una de las causas de la guerra de Independencia.

Una de las causas de la guerra de Independencia, se debe a la injusta distribución de la tierra, los despojos, así como la explotación humana, provocaron el malestar social tanto insurgentes como realistas, e impulsaron al pueblo campesino a secundar la Revolución de la Independencia.

Consideramos a Don Miguel Hidalgo y Costilla y a Don José-María Morelos, como los destacados de la Revolución de la Independencia y auténticos precursores de la Reforma Agraria Mexicana. El cura Hidalgo decretó la devolución de las tierras comunales a los pueblos indios, la abolición de la esclavitud, sin embargo, el mérito histórico más sobresaliente del cura Hidalgo, fue el de haber iniciado la Revolución de Independencia con escasos recursos humanos, técnicos y económicos, pero con gran ardor patriótico y un éxito arrollador al principio que lo llevaron a las puertas mismas de la capital, a raíz de la victoria de las cruces.

La historia patria consigna en sus mejores páginas todo un programa de reformas económico-social, del gran constructor de nuestra nacionalidad, Don José María Morelos y Pavón; su pensamiento, su acción, su genio y su ejemplo de gran patriota presente siempre en la historia de México; han sido factores importantes en la consignación del régimen institucional y republicano -

del país. La Reforma Agraria Mexicana tiene en el pensamiento agrario del gran caudillo su antecedente más vigoroso.

No pretendemos que la cuestión agraria haya sido la causante de la guerra de Independencia, pero sí, que figura entre uno de sus principales motivos. Tenemos una de las causas para buscar el remedio, entre ellas el mal reparto de la tierra, pues el decreto del 26 de mayo de 1810 además de librar a los indios del pago del tributo y de darle otras franquicias, se dijo: "Y en cuanto al repartimiento de tierras y aguas, es igualmente a nuestra voluntad que el virrey a la mayor brevedad posible, tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas y con arreglo a las leyes y en nuestra real y respectiva voluntad procede inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible a terceros y con la obligación de los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo".

"Este decreto que la regencia de España, expidió en mayo de 1810, según se ha dicho, fue publicado en México hasta el 5 de octubre del presente año, cuando la guerra había estallado y empezaba a tomar incremento, su objeto fue atraer a los indios para que cooperaran con la lucha a favor de las armas españolas y grande sería la necesidad que estos tenían de tierra cuando para tales fines, se mandaba que se hiciera reparto entre los pueblos que la necesitaban".¹⁰

Estas medidas tomadas por el gobierno español a raíz de la

¹⁰ Lucio Mendieta y Núñez. El Problema Agrario de México. Edit. Porrúa. México. 1966. Pág. 83

guerra de Independencia, fracasaron por que nadie tenía fé en las disposiciones legales y que solo era la expresion de la buena voluntad de gobierno, pero fundamentalmente ineficaces en la práctica.

Mendieta y Núñez, expone: "No sin razón que el problema agrario constituyó una de las causas de la Revolución de la Independencia y contribuyó al éxito del movimiento insurgente en mérito de que los campesinos aportaran el mayor contingente en la guerra de Independencia".¹¹

a) Principales decretos y leyes en materia de colonización.

Entre las disposiciones legislativas más relevantes en el período analizado vamos a considerar el decreto de 14 de octubre de 1823, la primera Ley General de Colonización de 18 de agosto de 1824, Ley del 6 de abril de 1830, decreto del 27 de noviembre de 1846 y Ley General de 16 de febrero de 1854.

Decreto de 14 de octubre de 1823. El Congreso Mexicano por decreto de 14 de octubre de 1823 dispuso la creación de la provincia de "El Istmo" con capital en Tehuantepec, promoviendo la colonización de los terrenos baldíos del centro del Istmo y la barra de Coatzacoalcos. El artículo séptimo del Decreto divide los citados terrenos en tres partes. "La primera se destina a repartir entre militares retirados y personas que habían prestado

¹¹ Lucio Mendieta y Núñez. El Problema Agrario de México. Edit. Porrúa. México. 1966 Pág. 82

sus servicios a la Patria. La segunda fracción se otorgaba a capitalistas nacionales y extranjeros, que observen buena conducta y sean industriosos. La tercera parte debía otorgarse a los vecinos carentes de propiedad".¹²

El principal defecto de ésta ley es que a los auténticos - campesinos les otorgaba una tercera parte de los baldíos, mientras los militares y capitalistas nacionales y extranjeros se - ven favorecidos con las dos terceras restantes.

La primera Ley General en materia de colonización es la de 18 de agosto de 1824. El artículo primero "Otorga plenas garantías a colonos extranjeros".¹³ El artículo tercero "Faculta al Congreso de los Estados para que en sus respectivas jurisdicciones expidan las leyes o reglamentos necesarios para promover la colonización, ajustándose a las leyes Federales".¹⁴ Esta Ley es tuvo vigente hasta el año 1830 en que se dictó una nueva, sin - que haya dado resultado positivos en su aplicación.

Ley del 6 de abril de 1830. Durante la vicepresidencia del General Anastasio Bustamante, encargado del Poder Ejecutivo, se expide la segunda Ley General en materia de colonización por el Congreso de la Unión, integrada por 18 artículos.

"El gobierno queda facultado para nombrar comisionados que

- 12 Art. 7o del Decreto de 14 de octubre de 1823 en Materia de - Colonización.
13 Art. 1o de la Ley de 18 de agosto de 1824. en Materia de Colonización.
14 Art. 3o de la Ley de 18 de agosto de 1824. en Materia de Colonización.

visiten las colonias fronterizas a fin de comprobar que se ajusten a la ley, pudiendo el Ejecutivo Federal tomar los terrenos que consideren propios para arsenales o colonias de presidiarios que se ocupen de la construcción de las obras de defensa, caminos, etc." ¹⁵

Conforme al artículo séptimo, "Las familias mexicanas que voluntariamente quieran colonizar, recibirán tierras suficientes, útiles de labranza, manutención por un año, además de los gastos de traslado, para lo que se destina la suma de quinientos mil pesos". ¹⁶

Lo más digno de consideración en la nueva Ley es la notoria preocupación por la conservación de la integridad territorial del Estado y las diversas medidas de defensa que decreta. Promueve el fomento de la colonización con mexicanos, ya en forma forzosa reuniendo a los presidiarios, o con voluntarios, asegurando a los colonos mexicanos tierras útiles de labor, manutención por un año y gastos de traslado.

Reglamento de 1846. Por decreto del Presidente Interino de la República José Mariano de Salas, dictado el 27 de noviembre de 1846, se crea la Dirección de Colonización dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores; ¹⁷ y el 4 de diciembre del propio año dicta un Reglamento sobre Colonización, cuyas orienta

¹⁵ Arts. 4o, 5o, y 6o. de la Ley del 6 de abril de 1839 en Materia de Colonización

¹⁶ Arts. 14 y 15 de la Ley del 6 de abril de 1830 en Materia de Colonización.

¹⁷ Francisco de la Maza. Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la República Mexicana. Años de 1451 a 1892. México - 1892. Pág. 347

ciones podemos resumir en los términos siguientes:

La Dirección de Colonización tenía la facultad de contratar con particulares o compañías la formación de nuevas colonias con la condición de que en ellas no será permitida la esclavitud.¹⁸ Los colonos extranjeros serán considerados como ciudadanos de la República.¹⁹

Ley General de 16 de febrero de 1854. El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio publica el 16 de febrero de 1854 una Ley en Materia de Colonización integrada por 15 artículos con el siguiente contenido: El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio queda facultado para nombrar agentes en Europa que promuevan y dirijan la inmigración hacia la República. Estos agentes tenían la misión de seleccionar a los colonos europeos, quienes deberían ser católicos, de buenas costumbres; el encargado de contratar el transporte y cubrir lo respecto aquellos que, por carecer de recursos, no lo podían pagar, con el compromiso de reintegrarlo dos años después de su arribo a México.²⁰

Los emigrantes que quisieran dedicarse a la agricultura recibirían un cuadro de terreno de 250 varas por cada lado cuya propiedad adquieren al terminar de liquidarlo en un plazo que se les otorgaba de 5 años, con la condición de que residan y culti-

18 Art. 35 del Reglamento de 1846 en Materia de Colonización.

19 Art. 41 del Reglamento de 1846 en Materia de Colonización.

20 Arts. 1o, 2o, 3o, 4o y 5o de la Ley General de 16 de Febrero de 1854 en Materia de Colonización.

ven su lote el mismo término, perdiendo su derecho si no pagaba el precio del lote dentro del plazo fijado o no cumple las obligaciones impuestas. ²¹

Resulta importante observar como la Ley exige para que el colono adquiera la propiedad del lote otorgado, pagar su precio, residir en él y cultivarlo durante 5 años.

b) Leyes de baldíos y colonización de la segunda mitad del siglo XIX.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Don Benito Juárez, promulgó en el Palacio de Gobierno Federal en San Luis Potosí, la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863, cuyas disposiciones más importantes señalaremos a continuación:

El artículo primero define los baldíos como aquellos terrenos "que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma, a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos". ²²

Instituye una autorización general para todos los habitantes del país, quienes pueden denunciar y adquirir hasta 2500 hectáreas de terrenos baldíos, con excepción de los naturales de -

²¹ Arts. 6o, 7o, 8o, 9o, 10o y 11o, de la Ley General de 16 de febrero de 1854 en Materia de Colonización.

²² Luis Crozco. "Legislación y Jurisprudencia Sobre Terrenos Baldíos". Opus. Cit. Tomo 1, 1895. Pág. 327

las naciones vecinas de la República, quienes por ningún motivo pueden adquirirlos en los Estados limítrofes. ²³

El propósito de ésta Ley, era el de producir un movimiento migratorio de importancia, promoviendo simultáneamente el fraccionamiento territorial con base en los baldíos. El objeto quedó desvirtuado en la práctica, porque el denunciante sabía, el conocimiento de la existencia y ubicación de las tierras que tenía derecho a denunciar, y lo suponía igualmente, en posesión de los recursos pecunarios y demás elementos para consumar la adquisición, y estos supuestos, realizables en multitud de casos, estaban lejos de serlo lo bastante para que la ley surtiera la plenitud de sus efectos.

Decreto de 31 de mayo de 1875. Don Sebastián Lerdo de Tejada, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, - expidió el 31 de mayo de 1875 el decreto referido en materia de colonización.

En dos artículos únicos, se contiene la Ley, siendo el más importante el primero "Que autoriza al Ejecutivo para poner en práctica una política colonizadora por medio de la acción directa del Estado, o a través de contratos con empresas particulares". ²⁴

El artículo segundo se concreta a fijar un presupuesto de-

²³ Art. 2o. de la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863.

²⁴ Art. 1o. del Decreto de 31 de mayo de 1875 en Materia de Colonización.

doscientos cincuenta mil pesos anuales para realizar el programa colonizador.

La autorización de ésta Ley, que otorgaba el Ejecutivo Federal para operar la política colonizadora a través de empresas particulares, a las que se conferían grandes privilegios, lo - - cual dio origen a las nefastas compañías deslindadoras, de triste memoria para los pobladores y campesinos despojados de sus - - tierras.

Ley sobre colonización y compañías deslindadoras del 15 de diciembre de 1883. Esta Ley es expedida en el período presidencial de Don Manuel González; se integra en cuatro capítulos que, respectivamente, se refieren a deslindes de los terrenos, a los colonos, a las compañías deslindadoras y a disposiciones generales.

El capítulo primero de la Ley establece "que se habilitarían terrenos baldíos para colonizar mediante deslinde, medición, avalúo y fraccionamiento en lotes no mayores de dos mil quinientas hectáreas".²⁵

Conforme al capítulo tercero "El Ejecutivo Federal podía - autorizar a compañías particulares para la habilitación de terrenos baldíos y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos. La autorización la obtenían las compañías deslindadoras señalando los terrenos baldíos por habilitar y el número -

²⁵ Arts. 1o y 2o. del Capítulo Primero de la Ley Sobre Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de diciembre de 1883.

de colonos que se porponían establecer en tiempo determinado, en la inteligencia de que quedaban sin efecto cuando no se iniciaban los trabajos por parte de la compañía en el improrrogable - plazo de tres meses".²⁶

La preocupación de nuestros gobernantes en el siglo XIX, - fue la de poblar el inmenso territorio nacional, suspiando una tenaz política colonizadora con resultados altamente negativos - históricamente comprobados, que culmina con el establecimiento - de las odiosas Compañías Deslindadoras y Colonizadoras, instru- mento de la dictadura que consolida el régimen latifundista mexi- cano, sistematizando el despojo y la injusticia.

3.- Principios agrarios del Plan de Ayala de 28 de no- viembre de 1911.

Prescindiendo de consideraciones históricas revisaremos al- gunos documentos de extracción zapatista que muestran sus valien- tes y radicales ideas sobre el problema agrario y su permanente- preocupación por él. Indudablemente hay que partir del famoso -- Plan de Ayala fechado el 28 de noviembre de 1911, escrito en el- convencimiento de la impotencia o falta de voluntad de Francisco I. Madero para cumplir con lo preceptuado en el Plan de San Luis respecto a la restitución de tierras.

El Plan de Ayala después de desconocer a Madero como jefe-

²⁶ Arts. 18o, 19o, 23o, y 24 del Capítulo Tercero de la Ley So- bre Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de diciem- bre de 1893.

de la Revolución y como Presidente de la República, señala en sus artículos 6o, 7o, y 8o diversos aspectos de índole estrictamente agraria que debemos mencionar:

En el artículo sexto del Plan, se exige la restitución de tierras, montes y aguas a los pueblos e individuos, usurpadas por los hacendados, científicos y casiques al amparo de la justicia.

En el artículo séptimo, establece la expropiación y el fraccionamiento de los latifundios, con objeto de dotar a los campesinos de fundo legal y ejidos, "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas"; ²⁷ éste precepto constituye el antecedente directo e indudable de la acción dotatoria, reglamentada por la Ley de 6 de enero de 1915, con lo que se inicia el proceso legal de Reformas Agrarias.

El artículo séptimo del Plan de Ayala, es indudablemente también de suma importancia en la resolución del problema agrario de México, y postulado básico de su Reforma Agraria al contener la fórmula para acabar con los latifundios mediante la expropiación, y la acción dotatoria a quienes careciesen de tierra.

El artículo octavo nos dice: "Los hacendados, científicos-

27 Art. 7o. del Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911.

o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos corresponden, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en las luchas del presente Plan".²⁸

El artículo octavo se aplicaría solo a aquellos latifundistas que no estuvieron de acuerdo en que se le expropiara la tercera parte de sus tierras, en cuyo caso perderían la totalidad de sus propiedades. El producto de las ventas de las mismas serviría para ayudar a las víctimas que ocasionara la implantación del Plan.

a) El Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913.

Este Plan, es expedido en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, el 26 de marzo de 1913. Contiene siete importantes disposiciones en las que se desconoce al Gobierno usurpador de Victoria no Huerta, a los Poderes Legislativos y Judiciales de la Federación y a los Gobiernos de los Estados que reconozcan a Huerta. Este Plan habla exclusivamente de lo político; consecuentemente no toca el problema agrario.

b) Decreto del 12 de diciembre de 1914.

Venustiano Carranza en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo Federal,

²⁸ Art. 8o. del Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911.

expide el Decreto del 12 de diciembre de 1914.

El artículo segundo de éste Decreto declara: "El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para reestablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí: las leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos de las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias, estableciendo de la libertad municipal como institución constitucional".²⁹

c) Ley Agraria del Villismo.

En la ciudad de León, Guanajuato, el día 24 de mayo de 1915, el General Francisco Villa, expide la Ley General Agraria que consta de 20 artículos, en los que establece los principios rectores de su sistema agrario.

Declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la extensión que como máximo se

²⁹ Art. 2o. del Decreto del 12 de diciembre de 1914.

Malen los Estados en sus respectivos territorios, teniendo en cuenta la cantidad de agua para riego, la densidad de la población, la calidad de la tierra, la extensión en cultivo y todos los elementos que sirvan para determinar el límite más allá del cual la gran propiedad llega a constituir una amenaza para la estabilidad de las instituciones y para el equilibrio social. Serán expropiados, así mismo, los terrenos circundantes de los pueblos indígenas para repartirlos en pequeños lotes que puedan adquirir sus habitantes.

"La Ley considera de utilidad pública, la expropiación de las tierras necesarias para la fundación de poblaciones, en aquellos lugares en que se llegaren a congregarse, permanentemente, un número de familias campesinas que determinen al gobierno estatal a crear un nuevo poblado". ³⁰

"Las tierras expropiadas serán fraccionadas en lotes que no excedan de la mitad del límite que, como máximo se asigne a la propiedad en los términos del artículo primero de la Ley; las fracciones serán adjudicadas a precio de costo, más gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento, y un diez por ciento que se entregará a la Federación para integrar un fondo destinado a establecer el sistema de crédito agrícola en el país". ³¹

El artículo noveno establece "Que la Federación procederá-

³⁰ Arts. 1o. y 3o de la Ley Agraria del Villismo del 24 de Mayo de 1915.

³¹ Art. 5o. de la Ley Agraria del Villismo del 24 de Mayo de - de 1915.

a expedir las leyes necesarias en materia de crédito agrícola, - colonización, vías generales de comunicación y todas aquellas - complementarias del problema agrario nacional. Decreta la exen- ción del impuesto del timbre a los títulos que acreditan la pro- piedad de las parcelas que establece ésta Ley. Finalmente decla- ra nulas todas las enajenaciones y operaciones de fraccionamien- tos que realicen los Estados en contravención a las disposicio- nes generales que establece la Ley".³²

"La expropiación de los terrenos comprenderá, proporcional- mente, los derechos reales que le sean accesorios, así como mue- bles, aperos, maquinarias y demás implementos necesarios para - realizar los cultivos afectados".³³

4.- El fundamento de la Constitución 1917.

La idea de convocar a un Congreso Constituyente que incor- porara a nuestro régimen jurídico-político, las ideas de la Revo- lución surgió constitucionalista encabezada por Venustiano Ca- rranza. Fue el Gobernador de Coahuila quien, frente al magnici- dio cometido por Victoriano Huerta, declaró la ruptura del orden constitucional y alentó al pueblo a rebelarse contra el gobierno golpista.

Concretamente, Carranza anunció leyes agrarias que favore- cieran a la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y reg

³² Art. 9o. de la Ley Agraria del Villismo del 24 de mayo de 1915.

³³ Art. 12 de la Ley Agraria del Villismo del 24 de mayo de 1915.

tituyendo a los pueblos las tierras de que habían sido injustamente privados; leyes fiscales tendentes a establecer un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias, y además recursos naturales del país, para destruir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar la formación de otros nuevos. Prometió Carranza, todas aquellas medidas para asegurar a los habitantes de la República la efectividad y el pleno uso de sus derechos, y la igualdad ante la ley.

El día 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza, promulgó un decreto de reformas al Plan de Guadalupe, cuyo propósito fundamental era convocar la reunión de un Congreso Constituyente. El Primer Jefe del Gobierno Constitucionalista, que habría logrado imponerse a las demás facciones del movimiento revolucionario, expuso, en el capítulo considerativo del decreto referido, que al estudiar detenidamente las reformas políticas que parecía conveniente hacer a la Constitución, resulta ineludible la convocatoria a un Congreso Constituyente, por cuyo conducto la Nación expresará indubitable su voluntad.

Los sectores revolucionarios no se conformaron con la restauración de los principios liberales e individualistas de la Constitución del 5 de febrero de 1857 vigente en la época. El encargado del Poder Ejecutivo, Don Venustiano Carranza envía un proyecto de reformas al Congreso Constituyente, el cual éste proyecto no satisfizo plenamente a todos los diputados constituyentes, representantes legítimos de las diversas corrientes popula-

res que lucharon durante el movimiento armado y surge las grandes enmiendas al proyecto, lo mismo cuando se estudia el artículo quinto relativo a la libertad de trabajo que dará origen al artículo 123 de nuestra Constitución donde se establece las garantías sociales a favor del obrero, que cuando se analiza el artículo 27 constitucional del propio proyecto, en donde se consagran los derechos fundamentales del campesino. De la iniciativa del señor Carranza no se tomaron, sino algunos párrafos que se consideraron importantes.

Importante función desempeñaron en la configuración definitiva del artículo 27 de nuestra Constitución, los integrantes de la primera comisión de constitucionales que elaboraron el proyecto definitivo que se presentó a consideración del Congreso Constituyente. Los miembros de ésta comisión fueron el General Francisco J. Múgica, el Licenciado Enrique Rocío, el Director Alberto Tomán y otros.

"El artículo 27, se dice en la iniciativa, tendrá que ser el más importante de todos cuantos contengan la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En ese artículo tienen por fuerza que asentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tener a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional". ³⁴

La comisión redactora señaló en la exposición de motivos del anteproyecto, "Con acertado juicio histórico, que el artícu-

³⁴ Artículo 27 de la Constitución Federal. Boletín de la Secretaría de Gobernación. septiembre de 1924 Pág. 13

lo 27 constitucional sería el de mayor trascendencia social del nuevo Código Político. El ilustre Constituyente General Heriberto Jara, al participar en el memorable debate apuntó que la incorporación al texto de la Constitución de las garantías sociales en favor de campesinos y obreros servirían de baluarte protector de los derechos de las clases sociales económicamente débiles y constituirán un ejemplo universal de que éstas garantías de orden social se sancionan con el más alto valor jurídico".³⁵

Uno de los párrafos más importantes y trascendentales del artículo 27 constitucional, por sus proyecciones económico-sociales, así como por las amplias facultades que otorga el Estado Mexicano para lograr la justicia social distributiva, es el tercero, cuyo texto vigente nos dice: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con éste objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan-

³⁵ El Sistema Agrario Constitucional. Edit. Porrúa 3a. Edición México. 1960. Pág. 51

de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación". ³⁶

El artículo 27 constitucional, considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolver por medio de principios generales que habrán de servir de normas para la redistribución del suelo agrario mexicano. Por lo que también establece "que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Si la Revolución Constitucionalista se justifica a la luz de la moral y de la necesidad social, la Constitución de 1917, - que fue su obra y su expresión debe tener la misma justificación. Pero fijémonos desde el momento en que se expidió la Constitución de 1917 no ha aparecido, sino una justificación moral y social de la Revolución y de su Constitución. Su vigencia nadie la discute, sus preceptos están en la base de toda nuestra estructura jurídica y son invocados por todos para justificar o para combatir los actos de los gobernadores. La Constitución imuesta ha sido de ese modo, ratificada tácitamente por el pueblo mexicano y reconocido como la Ley Suprema por los países extranjeros.

Nuestra Constitución contiene los principios supremos que-

36 Párrafo Tercero del artículo 27 de la Constitución de 1917

rigen la organización del Estado Mexicano, las relaciones de gobernantes con gobernados y las bases a través de las cuales debe resolverse cada una de las cuestiones fundamentales del país, como son, entre otras, el problema obrero y el problema agrario.

a) Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920.

El 28 de diciembre de 1920 se expide la primera Ley reglamentaria de los principios rectores que en materia agraria contiene el artículo 27 constitucional, en la que, fundamentalmente, se regula la redistribución de la propiedad rural y se integra el sistema ejidal mexicano. Esta Ley viene a precisar las disposiciones contenidas en las múltiples circulares administrativas expedidas desde el año de 1916 hasta el de 1920, tratando de evitar confusiones, dudas y contradicciones en la interpretación y aplicación de las normas constitucionales.

Esta Ley, regula la capacidad colectiva partiendo de la categoría política y dispone que sólo tienen derecho a restitución y dotación de tierras y aguas los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y los demás núcleos de población que previene la Ley.

b) Decreto del 22 de noviembre de 1921.

La lentitud en los trámites agrarios, la prohibición legal de ejecutar las resoluciones provisionales y los diversos recursos utilizados por propietarios afectados, determinaron que el Congreso de la Unión expidiera el decreto de 22 de noviembre de 1921, publicado en el Diario Oficial de 17 de abril de 1922.

El decreto en referencia contiene importantes disposiciones que podemos resumir en los siguientes puntos:

- 1.- Abroga la Ley de Ejidos.
- 2.- Faculta al Ejecutivo Federal para reorganizar el funcionamiento de las autoridades agrarias.
- 3.- Crea la Procuraduría de Pueblos, dependiente de la Comisión Nacional Agraria, una institución de gran utilidad para asesorar, patrocinar y promover a nombre de los campesinos los diversos trámites agrarios en forma gratuita y eficiente. Desafortunadamente hasta la fecha, no se le ha dado la importancia que le corresponde a esta institución.

Podemos hacer la consideración que el Decreto de 22 de noviembre de 1921, constituye un nuevo avance en el proceso de perfeccionamiento de la Legislación Agraria, y da origen a la expedición del Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922.

c) Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922.

El Reglamento Agrario tiende a lograr celeridad en los trámites agrarios que permitan impulsar el reparto de tierras a los pobladores con derecho; sin embargo, determina que solo gozarán de los derechos agrarios las poblaciones que acrediten encontrar se en alguna de las categorías políticas fijadas por la ley, lo cual perjudicó a muchos núcleos de población que no tenían dicha categoría. Señala, con toda precisión, la unidad de dotación y -

fija los límites de la propiedad inafectable.

El Reglamento Agrario durante el periodo de vigencia, comprueba falta de técnica jurídica y la inobservancia en sus disposiciones de las garantías consagradas por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que determinaba la procedencia de los juicios de amparo en contra de las resoluciones presidenciales en materia agraria invariablemente y la frustración de los campesinos en sus derechos agrarios.

4) Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 23 de Abril de 1927.

La Ley de Dotación y Restitución y Aguas del 23 de abril de 1927, mejor conocida como Ley Bassols, por haberse elaborado por el ilustre jurista mexicano Narciso Bassols, trata de corregir las fallas y los errores del Reglamento Agrario y, fundamentalmente, estructuró los procedimientos agrarios observando con todo rigor las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales del debido proceso legal seguido ante tribunales competentes, en que se observen las formalidades esenciales. Con base en la técnica constitucional estructura el proceso agrario como un juicio seguido ante Tribunales administrativos. Además de la dotación, regula la ampliación de ejidos haciéndola procedente 10 años después de haberse obtenido la dotación o la restitución.

Esta Ley, sentó los lineamientos básicos a que se sujetarán los procedimientos agrarios con el objeto de ajustarlos a -

nuestro régimen constitucional en materia agraria, como la ampliación de ejidos, el cambio de localización, reglas para determinar la validez de fraccionamiento de propiedades afectables, y - un cuerpo de disposiciones en materia de responsabilidad de los funcionarios agrarios. Estas circunstancias determinan la abolición de ésta Ley y da origen a la expedición de la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 11 de Agosto de 1927. Esta conserva la estructura general de la anterior y respeta las bases totales de los procedimientos agrarios, sin embargo introduce algunas importantes modificaciones en materia de capacidad colectiva al exigir una residencia mínima de seis meses a los núcleos agrarios para determinar su derecho a solicitar dotación de tierras y aguas; redujo a 20 individuos el número de los capitados para obtener la dotación y fija la unidad individual de dotación entre 3 y 5 hectáreas en terreno de riego o sus equivalentes en otro tipo de terrenos.

Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929. Los principios e instituciones configurados legislativamente en ordenamientos anteriores, constituyen la base de la nueva Ley, en virtud de que respeta los lineamientos estructurales de las leyes anteriores. Es reformada por decreto del 26 de diciembre de 1930 y del 29 de diciembre de 1932 y es abrogada por el Código Agrario del 22 de marzo de 1934.

5.- Código Agrario de 22 de Marzo de 1934.

En la ciudad de Durango, Durango, el Presidente Constitucional substituto de los Estados Unidos Mexicanos, Abelardo L. - Rodríguez, expide el primer Código Agrario en uso de las facultades que le otorgó el H. Congreso de la Unión por decreto de 28 - de diciembre de 1933.

Antecedente importante del Código Agrario de 1934 lo constituye el Primer Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario entre cuyos objetos se señala "expedir la nueva legislación ordinaria en materia agraria, procurando su absoluta unificación, con objeto de formar el Código Agrario". 37

"Postula la necesidad de crear el Departamento Agrario, de expeditar los trámites agrarios, de combatir los fraccionamientos simulados, de que ingenieros militares sigan prestando su contingente al servicio de la causa agraria y que la Procuraduría de pueblos debía agitar conscientemente a los núcleos de población a efecto de que presentaron todas las solicitudes de dotación de tierras". 38

Las materias que regula el primer Código Agrario se distribuyen en diez títulos con un total de 178 artículos más 7 transitorios.

El Primero. Se refiere a las autoridades agrarias y sus -

37 Manuel Fabila. "Cinco Siglos de Legislación en México". México. 1941. Pág. 561.

38 Manuel Fabila. "Cinco Siglos de Legislación en México". México. 1941. Pág. 561.

atribuciones.

El Segundo. Regula la restitución y la dotación como derechos.

El Tercero. Establece disposiciones generales en materia de dotación.

El Cuarto. Norma el procedimiento dotatorio de tierras.

El Quinto. Alude a la dotación de aguas.

El Sexto. Se refiere a la creación de nuevos centros de población agrícola.

El Séptimo. Regula el Registro Agrario Nacional.

El Octavo. Señala el régimen de la propiedad agraria.

El Noveno. Establece las responsabilidades y sanciones.

El Décimo. Contiene disposiciones generales.

El Código Agrario de 1934 constituye el instrumento jurídico que sirve al Gobierno del general Lázaro Cárdenas para realizar la acción agraria más vigorosa, efectiva y trascendental, logrando redistribuir entre el campesinado más de 20 millones de hectáreas de las mejores tierras entre más de 774.000 ejidatarios beneficiados.

En este lapso se consolida y unifica la organización política y social de los campesinos, convirtiéndose en una fuerza creadora al servicio de las mejores causas nacionales.

a) **Código Agrario de 23 de Septiembre de 1940.**

El régimen cardenista culminaría su labor agrarista con la expedición del Segundo Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940 que abroga el primero de 1934, apoyándose en la experiencia recogida en las giras de gobierno iniciadas desde 1935.

El periodo de vigencia del Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 fue muy breve, pero sus efectos debemos evaluarlos, considerando el grado de perfeccionamiento y la técnica jurídica que introdujo en las instituciones agrarias, en su innegable influencia en el Código Agrario de 1942 que respetó los lineamientos e instituciones básicas del Código del 40.

b) **El Código Agrario de 1942.**

El Código Agrario de 1942 cumplió su función dentro del proceso histórico de la Reforma Agraria Mexicana, durante los 29 años de su vigencia, pero con toda evidencia no respondía ya a los nuevos requerimientos de la problemática agraria, en los años setentas.

La Legislación, como producto social, como principal fuente formal del derecho, está sujeta a un proceso renovador ineludible que la ajusta a las cambiantes condiciones sociales. Cuando ello no ocurre la Ley se vuelve obsoleta, dejando de cumplir su función de factor de bienestar social para convertirse en fuente e instrumento de problemas que afectan a la colectividad. La consideración que antecede nos induce a plantear la utilidad de revisar y reestructurar en forma sistemática las más importantes

tes instituciones de la Reforma Agraria.

La expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria, constituyó un acontecimiento de señaladas dimensiones históricas, ya que es predicable que operará resultados altamente positivos en el futuro inmediato, permitiendo superar con toda eficacia y a corto plazo, los actuales problemas de desarrollo económico y seguridad en la tenencia de la tierra que presentan en forma aguda en el sector rural de nuestro país. Con justificada razón se ha calificado la trascendental ley, como una de las decisiones políticas de mayor relevancia de los últimos tiempos, en virtud de que apoyándose en la amplia experiencia que México ha logrado en su proceso de la Reforma Agraria, promueve con base en la vigente realidad socio-económica del país, el incremento de la productividad agropecuaria y una más equitativa redistribución del ingreso y mejores niveles de vida, para las familias campesinas, que permitan el desarrollo económico equilibrado de la Nación.

CAPITULO II

- 1.- Valor de los bienes de la iglesia católica en México.
 - a) Efectos económicos políticos de la amortización eclesiástica.
 - b) México debería ser el prototipo del estado agricultor.
 - c) Causas de su atraso.
- 2.- La ley de la desamortización del 25 de junio de 1950.
 - a) Resultados de la desamortización.
- 3.- El indio asalariado.
 - a) Régimen fiscal de los ejidos y comunidades.
 - b) Nuestros legisladores actuales y la comunidad.

1.- Valor de los bienes de la iglesia católica en México.

La iglesia mexicana, llegó a poseer cuantiosos bienes; los frailes adquirían inmensas propiedades y se negaban a pagar las contribuciones debidas a la iglesia misma. La concentración de bienes raíces en manos del clero no solo afectaban a la economía de la Nueva España, provocando el consiguiente malestar social, sino que además el erario público, puesto que la iglesia gozaba de varias exenciones. Muchos fueron los despojos de que fueron víctimas los indígenas y se deshicieron voluntariamente de muchas propiedades en favor de la iglesia, mediante donaciones y testamentos.

De acuerdo con una relación del doctor Mora, que nos ha servido para hacer el siguiente resumen, la propiedad eclesiástica en la época puede clasificarse en los siguientes grupos:

- 1.- Bienes muebles, consistentes en alhajas, pinturas, - esculturas, objetos religiosos, etc.
- 2.- Capitales impuestos sobre bienes y raíces para capellanías.
- 3.- Del mismo género son los capitales destinados a misas y aniversarios perpetuos por el alma de sus fundadores a funciones de los asuntos y otros objetos conocidos con el nombre de piadosos; todo o casi todos ellos son legados testamentarios influidos a los ricos por el clero en últimos momentos como satisfacción de sus pecados o para descanso de su alma.

- 4.- Bienes destinados al sostenimiento de instituciones religiosas.
- 5.- Bienes de cofradías, eran asociaciones o comunidades civiles, con fines piadosos y benéficos adictos a al gún templo o iglesia.
- 6.- Correspondía también a los bienes del clero, los edi ficios del templo, iglesia y monasterios.

Las transacciones sobre bienes raíces, eran cada vez más escasas y por consiguiente los derechos que por éste capítulo de bería de percibir el gobierno, disminuyeron notablemente, pues fincas rústicas o urbanas que eran adquiridas por algunas cofradías o fundación religiosa, ya no pasaban a propiedades de otra persona, sino en casos verdaderamente excepcionales.

Ibarrola, dice: "Observamos que Mora aprecia el total del diezmo eclesíastico en el año de 1829 en \$2, 341, 152, 00 de don de deduce que la iglesia era propietaria de un capital de \$46, - 823, 040, 00 siguiendo tan peregrino razonamiento, llegaríamos a la conclusión de que si el Estado Mexicano, percibe en cierto año determinada suma en el cobro del impuesto sobre la renta, es porque es propietario de bienes equivalentes en valor de dicha suma, capitalizada en adecuada forma, lo que nos coloca completa mente fuera de la realidad". ³⁹

Con todo juicio expresa, Mendieta y Núñez, cuando contem--

³⁹ Antonio de Ibarrola. Derecho Agrario. Edit. Porrúa S.A. México. 1975. Págs. 107 y 108.

pla las posiciones casi concordes de Lucas Alamán y de Miguel Lerdo de Tejada, que hacen ascender la propiedad eclesiástica a principio del siglo XIX en unos 300 millones de pesos que la verdad es que no existen datos precisos sobre éste particular. Sin embargo, nos damos una idea con éstos cálculos los que se habían hecho bastante para que estuviera en ruinas el país. Esto se debió que los capitales fincados o impuestos sobre propiedades raíces, en vez de funcionar como objetos de operaciones comerciales y de dar vida a industrias y a empresas, permanecían estancados.

a) **Efectos económicos políticos de la amortización eclesiástica.**

La amortización eclesiástica que vincula los bienes al perpetuo dominio de la iglesia, con prohibición a enajenarlos, salvo raros casos de excepción, promovió la concentración territorial, originando el latifundismo eclesiástico. Siendo importante y cuantiosa la propiedad de la iglesia en el país, no pudo haber traído como consecuencia la crisis agraria en la que se hallaba, la República Mexicana, en esa época técnicamente, con toda razón, niega el Maestro Mendieta y Núñez, que hubiera habido amortización eclesiástica, porque, si por amortización entendemos la vinculación de bienes en algunas familias para que lo goce perfectamente, no debemos admitirlas por la iglesia, porque universalmente los poseedores de manos muertas no pueden enajenar sus bienes. Por ello rechaza terminantemente la tesis de que la iglesia hubiera sido un cuerpo amortizador, habrá tal vez podido llamarsele concentrador, y si bien es cierto que toda amortización trae consigo una concentración, no es exacto que toda concentración -

sea una amortización.

En el cuarto Congreso Constitucional del Estado de Zacatecas, expidió el 2 de junio de 1831, un decreto, el cual ofreció un premio al autor de la mejor disertación sobre el arreglo de rentas y bienes eclesiásticos.

En la disertación debería resolverse las siguientes cuestiones: "Si la autoridad civil puede, sin traspasar sus límites, dar leyes sobre la adquisición, administración o inversión de todas clases de rentas o bienes eclesiásticos; si puede fijar todos los gastos del culto y asignar las contribuciones con que debe cubrirse; si teniendo esa facultad le es exclusivamente o si sus leyes o providencias sobre estos objetos, para hacer obligatorios, necesitan la aprobación o consentimiento de la autoridad eclesiástica; y por último, si correspondiendo exclusivamente la potestad civil debe ser propia de los Estados o del Congreso Nacional". 40

Entre los trabajos presentados, el doctor Mora obtuvo la aprobación del jurado de la disertación; por lo que se procedió que fuese impresa y repartida. En la disertación se estudia el origen, la calidad y el monto de los bienes eclesiásticos.

Daremos algunos puntos del concurso y se le da la siguiente solución: "Hemos llegado al final de éste escrito, en el cual se ha intentado dar a conocer la naturaleza de los bienes eclesiásticos."

40 Lucio Mendicta y Núñez. El Problema Agrario de México. Edit. Porrúa México. 1966. Pág. 102.

siásticos y se ha procurado probar que son por su esencia temporal, lo mismo antes que después de haber pasado al dominio de la iglesia, que está considerada como cuerpo místico, no tiene derecho ninguno a poseerlo ni pedirlos ni mucho menos exigirlos de los gobiernos civiles; que como comunidad política puede adquirir, tener y conservar bienes temporales, pero por solo el derecho que corresponde al de su clase, es decir, al del civil que en virtud de éste derecho la autoridad pública puede ahora y ha podido siempre dictar por sí misma y sin recurso de la eclesiástica las leyes que tuviere por conveniente sobre adquisición, administración o inversión de bienes eclesiásticos; que a dicha autoridad corresponde exclusivamente el derecho de fijar los gastos del culto y proveer los medios de cubrirlos; finalmente, que un sistema federativo, el poder civil a que corresponde a estas facultades es el de los Estados y no el de la Federación". 41

b) México debería de ser el prototipo del estado agricultor.

El progreso paulativamente creciente muévase en íntimo contacto con la naturaleza cuya inclemencia va cediendo y cuyos frutos aprovecha el grupo. La pesca, la caza y la flora constituyen desde luego las fuentes a las que se recurre para la satisfacción de las necesidades de nutrición y abrigo; pero bien pronto, ante el encarecimiento de todos los recursos naturales que se hacen más apremiantes con la estabilidad y aumento de la población,

41 Luis José María Mora. México y su Revolución. Edit. Porrúa - México. 1961. Pág. 249

esta ensaya procedimientos varios deseando alcanzar la producción de sus alimentos.

La agricultura nace en un principio rudimentaria y reducida al simple riego de la semilla, posteriormente va encontrando un sendero inteligente científico, para traspasar los límites que separan al estado agricultor del industrial habrán siempre más obstáculos que vencer en la transición del guerroo agricultor.

México, su comercio internacional a pesar de la demanda cada vez mayor que hace de nuestros productos naturales y materias alimenticias, ha sido impotente para colocarlos en condiciones para desempeñar airoosamente el papel que tenemos señalado.

Nuestro país debería ser el mercado más solicitado; su situación geográfica, su territorio extenso y otras circunstancias más que lo rodean de las más ventajosas condiciones, México puede y debe ser el tipo de estado agricultor, como Alemania lo es de la industria; sus principales energías y actividades deben concurrir al mejoramiento de la agricultura.

Desde un punto de vista estrictamente económico ¿Cuáles son las posibilidades de aumentar la producción y la productividad de la agricultura?. Los principales aspectos internos del problema son la modernización de las explotaciones, el sistema de crédito y la asistencia profesional y técnica. México es el único país en el cual a pesar de una tasa muy elevada de crecimiento de la población, la tasa de crecimiento de la producción agrícola es impulsada esencialmente por la modernización de las-

explotaciones dirigidas hacia la explotación, pero, aún al ocurrir un aumento de los bienes alimenticios, estos no pueden ser adquiridos por las grandes masas pobres de la población.

En estos últimos años la producción agrícola (incluyendo - la ganadería) tendió a intensificar su ritmo de crecimiento. Sin embargo, no fue suficiente para satisfacer la demanda interior a pesar de su lenta evolución con la renta de población. Con frecuencia la rigidez de la producción agrícola causó tensiones inflacionistas, deteriorando el salario real. Por otra parte se desperdiciaron ocasiones de aumentar algunas exportaciones y hubo que importar cantidades importantes de productos agrícolas - que hubiesen podido ser obtenidos mediante una expansión de la - producción nacional, o por lo menos en un plano regional.

La producción se ve limitada a la vez por las estructuras de explotación, los modos de cultivo, las técnicas deficientes y la facultad de valorizar nuevas tierras. El nivel alimenticio de la población no mejora. Vamos a pasar a estudiar los problemas - causados por la escasa modernización y los que se derivan de la - situación demográfica.

e) Causas de su atraso.

Como hemos dicho anteriormente en el capítulo, la modernización de las explotaciones, ocurre muy a menudo que al hablar - de modernización se piensa inmediatamente en mecanización y se - habla de número de tractores nuevos que cada año llegan al campo. Pero, además habría que analizar un aspecto más fundamental de - la modernización; el que se refiere simplemente al grado de evo-

lución de las técnicas y las fuentes de energía. Una de las mayores sorpresas que se lleva uno al llegar por primera a los países andinos es ver que los campesinos no conocen la hoz, la guadaña, el arado en reja, la tracción animal.

Para tener una idea clara acerca de la modernización sería necesario saber como podría realizarse un progreso real en el campo biológico, bien sea por selección de las semillas, abono natural o artificial, mejora de los métodos de cultivo o por la protección animal vegetal. Los abonos a su vez son caros por múltiples razones; margen de beneficio del importador y además ocurre que a pesar de estudios por otra parte muy escasos, del solo y de algunos consejos técnicos, comerciantes poco escrupulosos venden, como se ha visto tipo de abono (nitrógeno o nitrato) inadecuado a los terrenos o a los cultivos.

El aspecto del mejoramiento de la producción agrícola se refiere a la selección de la semilla, que practican casi exclusivamente las explotaciones modernas. La lucha contra los insectos y las enfermedades de animales y vegetales, la conservación de la cosecha, éstas razones añadidas a las estructuras agrarias desequilibradas y los modos arcaicos de producción explican los escasos rendimientos.

En 1966, doce mil quinientos millones de pesos se presentan estadísticamente como crédito a la agricultura. Como en todas las cifras oficiales, en éstas hay buen grado de falacia. Cerca de la mitad de esa suma nunca llegó a los cultivadores, sino que se prestó para sus propios fines a empresas industriales o comerciales, relacionadas con la agricultura. Por otra parte es-

ta cifra solo significó el doce por ciento de financiamiento bancario destinado a la agricultura era el dieciséis por ciento del total.

La ayuda técnica y profesional de la agricultura plantea varios problemas relacionados entre sí. El mal fundamento consiste en la capacidad de la asimilación de dicha asistencia técnica por parte de los campesinos frecuentemente analfabetas, y que no cuentan con los medios materiales de llevar a la práctica las recomendaciones o los auxilios que le son presentados.

2.- La Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856.

El clero, tenemos dicho, se había convertido en un cuerpo de la propiedad y, por ende, concentrador. Desde el punto de vista agrario, la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, tenían primordial importancia porque el monopolio eclesiástico sobre la propiedad rústica; maneja objetivos y proyecciones de amplios alcances para la época.

Surge el centralismo y el federalismo, herederos de los partidos conservador y liberal respectivamente. Santa Anna ocupa la Presidencia de la República en 1834 y retorna a ella cuantas veces lo pretende, apoyada en el grupo conservador, consolidando al poder eclesiástico e imponiendo la filosofía del centralismo, en cuya virtud se expiden las Siete Leyes Constitucionales el 29 de diciembre de 1836, las Bases Orgánicas el 22 de junio de 1834 que termina con la Federación de los Estados, creando los Departamentos, manejados por los Delegados Presidenciales. Cuando el General Arista en su calidad de Presidente de la República (1851

1853), pretendió moderar los excesos del centralismo expidiendo las Bases Provisionales el 22 de abril de 1853, los grupos centralistas y conservadores se rebelaron, llevando el poder al imprescindible Santa Anna, ya que ningún recato desequilibrado subjetivamente por los efectos del poder, comete los más graves excesos y los últimos actos de la traición a la Patria. Intenta el establecimiento de un régimen dictatorial; se hace proclamar "Alteza Serenísima"; para colmar su vanidad, halaga sus pasiones y fomenta sus vicios secretamente, con toda osadía, gestiona la venta de las Mesillas, territorio nacional al norte del Estado de Chihuahua, al Gobierno Norteamericano en 10 millones de pesos. Los abusos y desviaciones de poder de su "Alteza Serenísima" y del poder conservador, provocó la Revolución de Ayutla encabezada por el General Don Juan Alvarez, el Coronel Florencio Villarreal e Ignacio Comonfort, cuyas fuerzas derrotan a toda la línea de López Santa Anna en Acapulco, eliminándolo definitivamente, de la política nacional y desterrándolo para siempre de México. Juárez se unió al Plan de Ayutla, al triunfo de las fuerzas liberales; al Presidente Alvarez sucede Ignacio Comonfort, quien expide la ley del 25 de junio de 1856.

Conforme a los artículos primero y segundo de la Ley, "Todas las fincas rústicas y urbanas que tienen o administren las corporaciones civiles o eclesiásticas se adjudicarán en propiedad a los arrendatarios, o enfiteutas, por el valor correspondiente a la renta que pagan, calculada como rédito al 6% anual. Cuando sean varios los inquilinos, las urbanas se adjudicarán al que pague, y en igualdad de circunstancias al más antiguo, respecto de las rústicas se adjudican a cada arrendatario la parte-

arrendada". 42

El artículo tercero nos habla, "Con el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías, archicofradías, hermandades, parroquias, congregaciones, colegios, ayuntamientos y aquellos establecimientos de duración perpetua o indefinida". 43

Los artículos séptimo y octavo, nos hablan, "El precio de la adjudicación quedará impuesto al 6% anual y a censo redimible sobre las mismas fincas, pudiendo los adquirentes redimirlo todo o en parte. Solo se exceptúan de la enajenación aquellos bienes destinados directa o inmediatamente al servicio de la institución, como los ejidos de los pueblos". 44

El artículo 32 establece: "Todas las translaciones de dominio ejercitadas con motivo de la aplicación de la Ley comentada, causarán una alcabala del 5% que se pagará en la siguiente forma: una mitad en numerario y la otra en bonos consolidados de la deuda interior, por las adjudicaciones que se verifiquen dentro del primer mes; dos terceras partes en numerario y una tercera parte en bonos por las que se hagan en el segundo, y solo una cuarta parte en bonos y tres cuartas partes en numerario por las que se practiquen dentro del tercero, cumplido los tres meses se pagará íntegramente en numerario la alcabala". 45

42 Arts. 1o. y 2o. de la Ley de Desamortización de 25 de Junio de 1856.

43 Art. 3o. de la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856

44 Art. 8o y 9o Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856.

45 Art. 32 de la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856.

Para considerar los efectos económicos y políticos de la ley de desamortización, debemos tener en cuenta la finalidad perseguida por los autores. Dos son, afirma el C. Miguel Lerdo de Tejada, Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público en el Gobierno de Comonfort, los aspectos bajo los cuales debe considerarse la providencia que envuelve dicha ley, para que pueda apreciarse debidamente; primero como solución que va a hacer desaparecer uno de los errores económicos que más han contribuido a mantener estacionaria la propiedad e impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ellas dependen, segundo, como una medida indispensable para allanar el principal obstáculo que hasta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario, uniforme y arreglado a los principios de la ciencia, movilizand^o la propiedad raíz, que es la base natural de todo buen sistema de impuesto. Más adelante agrega que los años han pasado uno tras otro, no dejando en pos de sí otra huella que la de las maldades o desaciertos que producen comunmente los frecuentes trastornos de una sociedad, cuando no tienen por objeto, sino la satisfacción de mezquinos intereses y bastardas pasiones.

a) Resultados de la desamortización.

Uno de los efectos de la ley, fue que las fincas de manos muertas pasaran a poder de los denunciantes en la extensión que tenían, pues se adjudicaron haciendas y ranchos por entero.

Es verdad que la ley facultaba a los arrendatarios para fraccionar las fincas arrendadas y para enajenar las fracciones; pero el plazo perentorio que se le fijaba para obtener la adjudic

cación y los gastos de fraccionamiento fueron circunstancias que impidieron los grandes beneficios que habría producido ésta disposición, si la ley hubiese tomado con fin primordial, al poco tiempo que la amortización, al fraccionamiento de las extensas propiedades agrarias del clero. En efecto si éstas propiedades hubiesen sido adquiridas por sus respectivos arrendatarios, la República Mexicana hubiera recibido un gran beneficio porque de ese modo se hubiese formado una pequeña propiedad bastante fuerte y numerosa.

Otro efecto de la ley de desamortización, nos dice Mendieta y Núñez, "Fue la incertidumbre que introdujeron en los títulos de los nuevos propietarios. Las adjudicaciones de bienes eclesiásticos se llevaron a cabo, casi siempre en rebeldía de las corporaciones afectadas, quienes por tanto no presentaban títulos primordiales y a esto obedeció las deficiencias de la nueva titulación, en la cual los linderos y demarcaciones de las tierras adjudicadas no pudieron señalarse en precisión".⁴⁶

En efecto, no fue la clase popular la que se benefició con la aplicación de la ley, ya que ni a los arrendatarios, ni a los enfiteutas se les adjudicaron las propiedades eclesiásticas que se venía usufructando, a pesar de la propiedad que se les otorgaba, por motivos económicos y perjuicios religiosos, ya que la iglesia declara excomulgados a los adjudicatarios de sus bienes. Fueron contados capitalistas, en su mayoría extranjeros, los que

46 Lucio Mendieta y Núñez. El Problema Agrario de México. Edit. Porrúa. México. 1966. Pág. 99

con el tiempo se adjudicaron los cuantiosos bienes de la iglesia, fortaleciendo el latifundio laico.

Las tierras comunales de los pueblos, con excepción de los ejidos, quedaron sujetas al proceso desamortizador en condiciones notoriamente desventajosas, quedando el estado de ignorancia y miseria de la población indígena, los usufructuarios de bienes comunales no gestionaban la adjudicación dentro del término de tres meses que fijaba la ley, logrando los denunciantes apropiarse buena parte de las mejores tierras de común repartimiento. Esto fue uno de los efectos sociales más negativos que originó numerosos actos de rebelión en grupos indígenas.

Aún cuando los propósitos originales que motivaron la expedición de la ley de desamortización son bondadosos y positivos, pues por una parte se propone mejorar la economía del pueblo y por otra parte sanear las finanzas públicas, sin embargo, sus resultados económicos fueron negativos y contrarios a los objetivos primigenios.

3.- El indio asalariado.

Si el peón estaba por debajo de la ley de bronce, porque su miseria jornal no bastaba para que él y su familia comiera lo necesario, para que su dieta fuera suficiente y adecuada. Sus hijos desnutridos, víctima de la ignorancia y enfermedades intestinales, morían con frecuencia antes de cumplir dos años, aquellos que a pesar de todo triunfaban en un medio tan hostilado, no podrían escapar a su destino de ser para siempre peones como sus padres, abuelos y todos sus antepasados sin ninguna conside-

ración social, sin ningún derecho político, explotado sin tregua.

"El labriego indígena es pobre por raras veces dueño de la tierra que cultiva por los procedimientos más primitivos; no usa de los abonos, desconoce la función de estos. Necesita asociarse para introducir mejoras en su cultivo, pues le falta por completo el capital, no por carecer de hábitos de ahorro, sino por ganar apenas lo necesario para vivir malamente".⁴⁷

Al transcurrir los años y en el periodo gubernamental del General Díaz, vióse florecer una planta desconocida bajo los cuidados y afanes de la iniciativa individual. La paz cobijó a unos cuantos hombres de empresa; por lo que respondió apresuradamente el indio, sintiéndose entrar por un sendero menos escabroso con la percepción del salario. La remuneración percibida y miserable que fuese, alivió un tanto su pauperismo tradicional y le hizo convertirse decididamente en asalariado, creyó haber mejorado enormemente. Los propietarios de fincas rústicas explotaban despiadadamente al campesino asalariado; pero como es cierto que la mayor parte de la República Mexicana, el salario apenas era una limosna. En ésta época porfiriana, el salario se elevó más que en ninguna otra época, más aún que la presente si tenemos en cuenta el correlativo aumento en el valor de toda clase de mercancía. Las mejoras de las condiciones del indio fue solo debida a la acción privada, y si ella fue causa al mismo tiempo de que se instruyera una clase asalariada perjudicial, ella no fue

⁴⁷ Agustín Aragón. El Territorio de México y sus Habitantes en México, su Evolución Social. México L. Balleca, 1900. México. 1965. Tomo I, Vol. 2 Págs. 30 y 31.

más que consecuencia forzosa de la vida más dura y amarga que ha bría llevado el mexicano.

En México la organización rural está por hacerse y seguramente no serán los sacerdotes los que la lleven a cabo, pues de sobra conocemos su calidad humana en nuestro medio. Es un curioso fenómeno que después de más de medio siglo de agitación revolucionaria aún no se logre unir las voluntades dispersas de los campesinos para utilizar la fuerza de la organización en el ataque de grandes problemas que van postponiéndose de una a otra generación. Sin duda influye en ello el hecho, de que, contra lo que se observa entre obreros e industriales, no hay en el medio rural grandes empresas que tengan a sus servicios en numeroso grupo de peones. La disposición en pequeños grupos de asalariados de planta no es campo propicio, y menos aún la manera informal como trabaja la mayoría que no tiene empleo fijo, y en la que figura gran parte de ejidatarios y pequeños propietarios. La inestabilidad en el trabajo ocasional de braceros trashumantes hace muy difícil ésta labor.

En una conferencia pronunciada en la Sociedad Científica, en septiembre de 1911, el ingeniero Gustavo Durán dijo: "que los trabajadores del campo emigraban a los Estados Unidos en busca de trabajo mejor remunerado, porque el jornalero recibía paga más equitativa y mejores condiciones de vida.

Sin tener que sufrir las explotaciones inmoderadas por parte de los administradores de las fincas, porque no pocos propietarios, que casi convierten al infeliz peón en un verdadero esclavo. Las infamantes tiendas de raya, los préstamos, etc., ha-

cen del jornalero una víctima de los terratenientes". 48

La Revolución liberó a los peones, puso parte de la tierra en manos de una parte de los campesinos, estatuyó el salario mínimo como se había hecho en la época colonial, creó organismos para proteger los precios del agricultor y del consumidor, y después de todo ello el peón rural ganaba en el año 1963, un salario medio de \$ 8.00 pesos, por ocho horas de trabajo, cifra que no se apega al salario mínimo oficial, ni al pago del séptimo día.

a) Régimen fiscal de los ejidos y comunidades.

El régimen fiscal de la República, en materia fiscal que también bajo la jurisdicción del respectivo Estado y del correspondiente Municipio, se precisa en el artículo 106 del Código Agrario, cuales son las entidades gubernamentales que pueden gravar a la economía ejidal.

El artículo 106 nos dice: El régimen fiscal de los ejidos se sujetará a las bases siguientes:

I.- Los Municipios, los Estados y la Federación no podrán imponer sobre la propiedad ejidal más que un impuesto predial;

II.- Entretanto se hacen estudios para calcular la rentabilidad de las tierras ejidales, el impuesto predial se causará

48 Gustavo Durán. Importancia de la Agricultura y del Fraccionamiento de Tierras. Sociedad Científica. México. 1979. Págs. 16 y 17

aplicando las tarifas que señalen las leyes fiscales sobre el valor fiscal de cada clase de tierras;

III.- Cualquiera que sea el procedimiento que se siga para fijar el impuesto, la cuota asignada por contribución a los ejidos no podrá exceder del 5% de la producción anual comercializada de los mismos. Este por ciento se calculará siempre teniendo en cuenta los precios rurales de la producción de que se trate;-

IV.- Mientras que duren las posesiones provisionales, los ejidos pagarán: en el primer año, cuando más el 25% del impuesto predial que le corresponda, y en los subsecuentes, el impuesto se les aumentará en un 10% cada año, hasta alcanzar la cuota total, o hasta que se ejecute la resolución presidencial. Desde la fecha de ejecución de la resolución presidencial, los ejidos quedan obligados a pagar íntegra que les corresponde; pero no podrá exigírseles el pago de las diferencias entre las cuotas parciales que legalmente se le haya asignado durante la posesión provisional y el monto total de la contribución;

V.- La responsabilidad fiscal por todas las tierras ejidales corresponde al núcleo de población ejidal y obliga a todos los ejidatarios;

VI.- El impuesto predial será depositado por cada ejidatario en la tesorería del comisariado ejidal, la que de inmediato concentrará el importe de dicho impuesto en la oficina fiscal -- más próxima que le corresponde;

VII.- En los ejidos que se explotan individualmente, el -- procedimiento económico coactivo solo podrán ejercitarlo las au-

toridades fiscales correspondientes y únicamente sobre la producción que pertenezca individualmente al ejidatario que no haya cubierto la cuota que le corresponda y hasta el 25% de la producción anual de su unidad de dotación;

VIII.- Si la explotación es colectiva, el procedimiento a que se refiere la fracción anterior se ejercitará por las mismas autoridades sobre el producto de la explotación integral del ejido y hasta por el 25% de la producción anual; y

IX.- No podrá gravarse en ningún caso la producción agrícola ejidal. ⁴⁹

Antiguamente cubrían los impuestos prediales los comisarios ejidales y estos quedaban facultados para repartir en contra de los ejidatarios por la vía económica coactiva.

Afirma de Ibarrola: "Nunca toleró, Mendieta y Núñez esta doble personalidad de los comisarios ejidales como autoridades fiscales y representantes del ejido. El poder de que se dotaba a los mismos frente al inerte campesino daba lugar a frecuentes y duros abusos. Sentó así vigorosamente el anteproyecto, el principio de que para el ejercicio de tal procedimiento económico coactivo, las autoridades fiscales deben contar con personal propio". ⁵⁰

49 Art. 106 del Código Agrario de 31 de Diciembre de 1942.

50 Antonio de Ibarrola. Derecho Agrario. Edit. Porrúa. México 1975. Págs. 397 y 398.

b) Nuestros legisladores actuales y la comunidad.

En el tiempo que se ha llevado en las dotaciones ejidales no se ha podido comprobar un señalado mejoramiento del campesino y una bonanza en la producción nacional. Al contrario ésta atraviesa por una crisis nunca sufrida en tan grandes proporciones y aquel cruzado de brazos dentro de sus ejidos, mira con envidia y odio y quizá con hambre las labores del propietario vecino, destinadas también a desaparecer. El ejido no se trabaja, y las tierras de antaño eran modelo de actividades, van agonizando lentamente bajo los golpes de la politiquería pueblerina, de las afectaciones agrarias y de la inseguridad de los campos.

Hasta aquí se comprende la necesidad de hacer del individuo el único sujeto de dotaciones lo que también tendría la ventaja de impedir las artimañas que se cometen a la sombra de una fingida personalidad colectiva. No faltará quien objete el peligro de que las propiedades privadas así constituidas corran el riesgo de ser enajenadas por el indígena. Pero ésta objeción no sería aceptada porque así como las Leyes Agrarias, contienen disposiciones encaminadas a impedir todo gravamen y enajenación de las tierras ejidales, así mismo podría formularse otras que tendieran a regular esas operaciones sobre inmuebles de propiedad privada.

Además los bancos refaccionarios y la facilitación de implementos agrícolas, puntos estos que preocupan a nuestras autoridades, alejarán poco a poco las causas que hasta hoy han hecho necesarias e indefectables la pérdida de las tierras.

Nuestro Gobierno actual hace perfectamente bien en atender a las formaciones de bancos agrícolas y al perfeccionamiento de otros medios que contribuyen el acontecimiento de los trabajadores de campo, pero es de meterse que no haga esto con toda la magnitud y urgencias que la realidad de nuestra crisis exige.

Entendemos por comunidad, común de algún pueblo, provincia o territorio. Junta o congregación de personas que viven unidos bajo ciertas constituciones y reglas, como los conventos, colegios, etc.

CAPITULO III

- 1.- Conceptos de Derecho Agrario.
 - a) Origen del problema agrario.
 - b) Dotaciones de tierras a los núcleos de población necesitados.
- 2.- La pequeña propiedad.
 - a) Las propiedades inafectables y de las enajenaciones en materia agraria.
 - b) El régimen de la propiedad ejidal.
 - c) Lineamientos constitucionales de la propiedad agraria.
- 3.- Las Nuevas Autoridades Agrarias.
 - a) Tramitación de expedientes de dotación ante las Comisiones Locales Agrarias.
 - b) Necesidad del Registro Agrario Nacional

1.- Conceptos de Derecho Agrario.

Para precisar el concepto de Derecho Agrario, procurando tener la noción más general para todo sistema jurídico, sin embargo, tenemos diversos criterios imperantes para juzgar la disciplina jurídica ya que existen diversas corrientes del pensamiento contemporáneo que definen el Derecho Agrario, aplicando criterios diferentes. Para una está constituido por normas e instituciones de carácter privado; para otra por instituciones y normas legales eminentemente públicas.

Lucio Mendieta y Núñez, nos dice: "El Derecho Agrario, es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refiere a la propiedad rústica y la explotación de carácter agrícola". ⁵¹

La doctora Martha Chávez Padrón, formula el siguiente concepto: "Derecho Agrario en nuestro país, es parte de su sistema jurídico que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que éste sistema considera como agrícolas, ganaderos, forestales y la mejor forma para llevarlo a cabo". ⁵²

Raúl Lemus García considera al Derecho Agrario, "En un sentido objetivo, es el conjunto de principios, preceptos e institu

51 Lucio Mendieta y Núñez. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Edit. Porrúa. México. 1966. Pág. 6

52 Martha Chávez Padrón. El Derecho Agrario en México. Edit. - Porrúa. S.A. México. 1964. Pág. 22

ciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra, y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teológico de realizar la Justicia Social, el Bien Común y la Seguridad-Jurídica". 53

El doctor Bernardino C. Horne, considera: "El Derecho Agrario, es el conjunto de normas jurídicas particulares que regulan las relaciones atinantes al trabajo, a la producción, a los fines y la vida en el campo". 54

Esta manera de concebir al Derecho Agrario nos parece demasiado externa, por dentro del concepto "vida en el campo", caben muchas cosas que no son precisamente del resorte de las relaciones jurídicas agrarias.

El doctor Osorio, dice: "El Derecho Agrario es el conjunto de normas concernientes a las personas, a las propiedades y a las obligaciones rurales". 55

Aparte de que son agrarias todas las leyes aplicables a las personas rurales, ésta definición, restringe el concepto de Derecho Agrario al respecto formal de la norma jurídica.

Para el licenciado Angel Caso, el Derecho Agrario: "En el aspecto objetivo es el conjunto de normas que rigen a las personas, las cosas y los vínculos referentes a las industrias agrícolas".

53 Raúl Lemus García. Derecho Agrario Mexicano. Edit. Limsa. - México. 1978. Pág. 25

54 Bernardino C. Horne. Política Agraria y Regulación Económica Edit. Losada S.A. Buenos Aires. 1960. Pág. 20

55 Joaquín Luis Osorio. Derecho Rural. Río Janeiro. 1937. Pág. 1

las. En tanto que en el aspecto subjetivo es el conjunto de facultades que nacen de esas normas". ⁵⁶

a) Origen del problema agrario.

El problema agrario surgió en México, a raíz de las primeras disposiciones que se dictaron sobre concesión de mercedes de tierras y reducciones de indios, por lo que ellos establecieron el reparto entre indígenas y españoles, sobre una base de desigualdad absoluta, la que se acrecentó con el tiempo hasta producir el malestar que impulsaron a las clases indígenas a iniciar y sostener la guerra de Independencia. El problema agrario nació y se desarrolló durante la época colonial. Cuando México logró independizarse, ya que traían este problema como una herencia del régimen pasado.

Una vez demostrada la necesidad y la justicia de redistribución del suelo en una forma equitativa para establecer el equilibrio social, roto por la concentración agraria, lo importante encontrar la mejor manera para llevar a cabo la nueva organización de la propiedad de la tierra, teniendo en cuenta las circunstancias del momento, pero mirando sobre un futuro porvenir.

En nuestro concepto el problema agrario, debe considerarse desde el punto de vista de la distribución de la tierra; agrícola y educacional.

⁵⁶ Angel Caso. Derecho Agrario. Edit. Porrúa. México. 1950.
Pág. 139.

Desde el punto de vista de la distribución de la tierra.

Los antecedentes históricos del problema agrario demuestran la necesidad de redistribuir el suelo en una forma con el objeto de asegurar la tranquilidad pública, ésta redistribución es urgente ya que se tiende a procurar la mejoría económica de un número de población mexicana, dentro de tal urgencia, no puede exigirse que se desarrolló todo un programa en el que se comprendan el reparto de tierras, la irrigación de ellas, y la creación del crédito agrícola.

El indio de hoy no puede como el que pudo, el que vivió bajo las Leyes de Reforma, enajenar las tierras que se les proporcionen, porque la Constitución prohíbe enajenarlas, y no pudiendo tener de ellas un provecho inmediato, se ingenia para cultivarlas dando participación en sus cosechas durante los primeros años, a los vecinos ricos del pueblo en que vive, a cambio de lo que necesita para tales fines.

El punto de vista agrícola.

La mayor importancia de las tierras laborales de México no está irrigada. En los latifundios de las explotaciones de estas tierras temporales resultan ventajosas porque el latifundio consta de varias clases de tierras, de tal modo que se pueden aprovechar las buenas tierras en cultivo del primer orden, los diversos rendimientos del latifundio, en conjunto representa un valor estimable; sin embargo, tratándose la pequeña propiedad, no puede decirse lo mismo sobre todo en México, debido al atraso de la agricultura; el pequeño propietario de tierras temporales que -

pierden su cosecha no dispone de otros cultivos o de otros recursos para atenuar las pérdidas. La pequeña propiedad de México ha percibido en gran parte de ese modo.

Constituir la pequeña propiedad fraccionando los latifundios equivale a establecer sobre bases débiles e inestables; las medidas pertinentes que podemos tomar son: comprender obras de irrigación; procurar la educación agrícola de los pueblos rurales; iniciándolas en los nuevos métodos de cultivo para obtener sus tierras al máximo aprovechamiento y que sean susceptibles y establezcan el crédito agrícola en una forma abordable para los pequeños propietarios.

Desde el punto de vista educacional.

Para que el porvenir no resulte un exceso de población agrícola que traería como consecuencia inmediata la baja de los salarios en esa industria, el fraccionamiento excesivo de la pequeña propiedad y la insuficiencia de los ejidos en los pueblos, debe de emprenderse un esfuerzo vigoroso en pro de la educación industrial de las poblaciones agrícolas.

La educación industrial entendemos la iniciación de la juventud en las artes y oficios y el mejoramiento de la industria regional. Difundir la enseñanza de artes y oficios, impulsar el desarrollo de las industrias actualmente explotadas en algunos pueblos e introducir otras en donde no existen, con medios educacionales que deben ponerse en práctica al mismo tiempo que el reparto de las tierras porque aún en apariencia nada tiene que ver con el problema agrario, en la realidad de las cosas están estre

chamente ligados a él. Como ya señalamos tiene por objeto procurar un constante equilibrio en el trabajo del campo, encausando los excedentes de población rural hacia otras actividades.

Debido a las presiones sociales y políticas y a la demanda histórica de hacer justicia al campesino mexicano, la Reforma Agraria centró sus objetivos en su primera etapa, en el simple reparto de la tierra. Cumpliendo con ésta urgencia, los gobiernos revolucionarios han entregado 55 millones de hectáreas a 2 millones 200 mil jefes de familia y protegido dentro de los límites de su superficie inafectable a un millón de pequeños propietarios agrícolas y ganaderos.

"Hacemos hincapié en la diferencia que existe entre el concepto de Reforma Agraria como institución y el problema agrario propiamente dicho, para evitar de caer en el error que significa afirmar frente a un problema agrario concreto, que la Reforma Agraria es una institución compuesta por un conjunto de normas y principios de carácter social, político, económico y jurídico que señala una nueva forma de distribución, la propiedad rural y cuyo fin principalmente consiste en la elevación del nivel de vida de la población campesina. Por el contrario, el problema agrario es la manifestación concreta, en una determinada región o zona del país de obstáculos y limitaciones que nos impide la cabal ejecución de los principios de la institución de la Reforma Agraria".⁵⁷

⁵⁷ Víctor Manzanilla. Reforma Agraria Mexicana. Edit. Porrúa. México. 1977. Pág. 287.

Consideramos que el problema agrario de México, se puede sintetizar en tres grandes rubros:

- a).- Obstáculos y limitaciones que entorpecen el acceso a la tierra, o sea la creación de nuevos centros agrícolas y comunidades.
- b).- Obstáculos y limitaciones que frenan el desarrollo social-económico de los ejidos, comunidades, pequeñas propiedades ya constituidas.
- c).- La presencia de otros problemas nacionales que repercuten indirectamente en la estructura agraria del país.

Por lo que se refiere al primer punto, las limitaciones que se contemplan en la dinámica consecuencia explosiva de nuestra población y la escasez de los recursos naturales disponibles, lo que ocasiona en el campo una fuerte presión demográfica, está llegando su fin dentro de los actuales marcos constitucionales. En tales condiciones se hace necesario un cambio de actitud mental de los campesinos y de sus líderes quienes ahora deberán enfocar su atención hacia la organización social-económica de sus comunidades, con el objeto de obtener una consistente mejoría en su sistema de producción.

Además de las limitaciones de disponibilidad de terrenos legalmente afectados, existen otros obstáculos que retrasan las entregas de las tierras a los campesinos con derecho a recibirlas. Citaremos los siguientes:

Primero.- La falta de celeridad en el procedimiento agrario tanto en su primera como su segunda instancia, motivado por las siguientes causas:

I.- Incumplimiento de los términos procesales señalados en el propio Código Agrario;

II.- Insuficiencia presupuestal de las diferentes autoridades agrarias;

III.- Escasez de personal técnico al servicio de esas autoridades;

IV.- Abuso de recurso de amparo, que dificulta el desenvolvimiento administrativo del procedimiento agrario acumulando infinidad de expedientes en los juzgados federales.

Segundo.- La falta de fijación en los índices.

Tercero.- Deficiencias legales en el Código Agrario que dificultan probar la simulación de pequeñas propiedades, encubriendo verdaderos latifundios.

Por lo que respecta al segundo punto, o sea los obstáculos y limitaciones que frenan al desarrollo social y económico de los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, ya constituidos, podemos señalar, como principal la falta de organización social y económica en cada uno de los elementos de la estructura agraria:

Y el último punto que se opone al desenvolvimiento de los-

elementos de la estructura agraria son las deficiencias cuantitativas de la asistencia técnica y de la extensión agrícola que padecen la mayoría de los ejidos y comunidades indígenas. Muchos de nuestros campesinos siguen trabajando la tierra aferrados a prácticas agrícolas tradicionales y la técnica parece de haberse quedado con los técnicos, sin pasar al propio campesino. También las graves deficiencias que se observan en la educación rural y la ausencia de promotores sociales en los núcleos de campesinos, también debe de tenerse en cuenta.

Afirma, Víctor Manzanilla: "Esta falta de organización social y económica, provoca también otros problemas que impiden el desenvolvimiento de los elementos de la estructura agraria. Sin una organización idónea, el campesino está imposibilitado por allegarse a otros recursos económicos, además de los oficiales que le permitan abatir sus costos de producción a precio más reducido y comercializar su producción en condiciones más favorables". 58

b) Dotaciones de tierras a los núcleos de población necesitados.

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

58 Víctor Manzanilla. Reforma Agraria Mexicana. Edit. Porrúa. - México. 1977. Pág. 291.

Según el artículo 196 del Código Agrario, carece de capacidad para obtener dotación, los siguientes núcleos de población:

I.- Las capitales de la República y de los Estados;

II.- Los núcleos de población cuyo censo agrario arroje un número menor de veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación;

III.- Las poblaciones de más de diez mil habitantes según el último censo nacional, si en su censo agrario figuran menos de ciento cincuenta individuos con derecho a recibir tierras por dotación; y

IV.- Los puertos de mar dedicados al tráfico de altura y los fronterizos con líneas de comunicaciones ferroviarias internacionales. ⁵⁹

En el procedimiento de dotación, el primer paso es el establecimiento de un censo agrario en el núcleo de población, la existencia de grupos de veinte o más individuos, aunque pertenezcan a poblados diversos y que reúnan los requisitos del artículo 200 del Código Agrario.

Artículo 200.- Tendrá capacidad para obtener unidad de dotación por los diversos medios que ésta ley establece, el campesino que reúna los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer, mayor -

59 Artículo 196 del Código Agrario de 1942.

de dieciséis años, o de cualquier edad si tiene fami
lia a su cargo;

II.- Residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses ante la fecha de la presentación de la so
licitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de -
nuevo centro de población o del acomodo en tierras -
ejidales excedentes;

III.- Trabajar personalmente la tierra, como ocupación ha-
bitual;

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

V.- No poseer un capital individual en la industria o en
el comercio mayor de diez mil pesos, o un capital -
agrícola mayor de veinte mil pesos; y

VI.- No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cose-
char marihuana, amapola, o cualquiera otro estupefa-
cients. 60

"Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no-
puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibi-
lidad de identificarlos, o porque legalmente hubieran sido enaje

nados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de consedérseles". 61

Para ser sujeto de restitución se necesita:

- 1.- Que el núcleo haya sido privado de sus tierras, bosques o aguas.
- 2.- Que la privación se haya hecho por un procedimiento ilegal; es decir, por otros procedimientos:
 - a).- Por cualquier autoridad federal o local contra lo dispuesto por la ley de desamortización del 25 de Junio de 1856. y
 - b).- Por cualquier autoridad federal o local o por compañías deslindadoras mediante diligencias de apeo o deslinde, enajenaciones o remates.

La base del sistema ejidal lo constituye el núcleo de población solicitante de tierras. Para tener capacidad para obtener tierras, aguas y bosques en núcleo de población o poblado debe de haber existido cuando menos durante seis meses con anterioridad a la fecha de la solicitud respectivamente y debe de tener no menos de veinte individuos con derecho a recibir tierras con dotación. Las tierras para el ejido deben de ser tomadas en las fincas afectadas cuyo linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado de nú

61 Fracción X del artículo 27 de la Constitución de 1917.

cleos solicitantes. En caso de no alcanzar las tierras afectables dentro de éste límite, se podrá conceder a la creación de nuevos centros de población ejidal en otra zona del país.

Como ya lo hemos señalado, en el procedimiento de dotación, el primer paso es el establecimiento de un censo agrario en el núcleo de población, en muchas partes del país, durante los años veinte y treinta, numerosos núcleos de población no reunían el número mínimo legal de individuos con derecho a dotación, ya sea porque se trataba de aldeas pequeñas, por temor a las amenazas de los hacendados o muchas veces los individuos legalmente capacitados para solicitar tierras no lo hacían por temor a las reprecias. En esas condiciones, los primeros censos agrarios incluían con frecuencia a personas que no reunían las condiciones legalmente establecidas. Por ejemplo, incluían jóvenes que no tenían la edad mínima de dieciséis años.

Los hacendados siempre han pugnado los censos agrarios, señalando sus irregularidades, para impedir la afectación de sus tierras. También ha habido numerosos casos, en la historia de la Reforma Agraria Mexicana de núcleos de población arrasados por las guardias blancas de las haciendas vecinas para impedir que se solicitara la dotación ejidal, justo señalar, en cambio, que ante la promulgación del requisito de seis meses de existencia previa para los núcleos de población, numerosos grupos agraristas improvisaban repentinamente núcleos de población en las cercanías de las haciendas para impedir la afectación.

El núcleo de población como unidad social y jurídico de Derecho Agrario, no siempre ha funcionado sin tropiezos. En la ac-

tualidad ante el crecimiento demográfico de la población rural y sobre todo de la población sin tierras y ante la creciente limitación de tierras afectables en la zona de mayor densidad de población agrícola, el criterio de núcleo de población resulta cada vez menos aplicable en la tramitación agraria. Los solicitantes de tierras ya no son las comunidades despojadas a los núcleos de peones acasillados, sino los jornaleros dispersos, los hijos de ejidatarios que se encuentran en zonas, por lo general ya no hay tierras disponibles para repartirse.

2.- La pequeña propiedad.

El artículo 27 constitucional manda que al hacerse las dotaciones de tierra, se respete en todo caso la pequeña propiedad, pero no la define; sin embargo, la Comisión Nacional Agraria sugirió a este respecto diversos criterios y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, no llegó a establecer una jurisprudencia firme sobre el particular, hasta que el Reglamento Agrario abordó el problema, resolviéndolo en el sentido exceptual de la dotación de ejidos a las siguientes propiedades:

- I.- Las que tengan una extensión no mayor de 250 hectáreas en terrenos de riego o humedad.
- II.- Las que tengan una extensión no mayor de 250 hectáreas en terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular.
- III.- Las que tengan una extensión no mayor de 500 hectáreas en terreno de temporal de otras clases. Aún - -

cuando el Reglamento no dice que éstas extensiones - constituyen la pequeña propiedad, el hecho de conciderarlas inafectables, no tiene más apoyo que el respeto ordenado por el artículo 27 constitucional en favor de la pequeña propiedad y como tal se ha venido considerando dentro de las leyes reglamentarias - subsecuentes.

"La pequeña propiedad puede ser agrícola o ganadera y se determina por su extensión o por su cultivo. Así de acuerdo con su extensión, la pequeña propiedad agrícola será aquella que no excede de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras calces de tierra en explotación. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos".⁶²

El artículo 27 constitucional, anteriormente establecía el respeto a la pequeña propiedad como una garantía individual. En el nuevo artículo se mantiene ese respeto, pero con variantes esenciales; solo son respetables, las pequeñas propiedades agrícolas en explotación. El nuevo texto se requiere de condiciones para que la pequeña propiedad quede libre de afectaciones agrarias: que sea agrícola y que esté en explotación. A las dudas existentes sobre la pequeña propiedad, viene a sumarse las que derivan de éstas innovaciones.

⁶² Mario Ruiz Massieu. Temas de Derecho Agrario Mexicano. México. 1981. Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 51.

¿ Qué debe de entenderse por propiedad agrícola ?

¿ Será únicamente la destinada al cultivo de la tierra ?

Una extensión de cincuenta hectáreas de su propietario tiene ocupada con una planta avícola.

Por lo que respecta a la explotación, surge también diferentes cuestiones. Si el propietario de 50 hectáreas de tierras, 25 no tiene como en un año, fondos para explotar su tierra, ni encuentra quien la explote ¿ puede aparecer inculta en el momento de una afectación agraria?. Pensamos en los casos en que es necesario dejar que la tierra descanse uno o dos años y en aquellos en que el propietario, por ejemplo: de 100 hectáreas de tierra, solo ha cultivado, por faltar de fondos o por cualquier otro motivo la mitad o la tercera parte de su tierra. ¿ En estos casos - la pequeña propiedad agrícola está o no en explotación?.

"Creemos que la expresión agrícola debe dársele el más amplio sentido, considerando como tal o toda propiedad que esté - destinada al cultivo o a trabajos conexos con la agricultura, o que son propios de campo". 63

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectá

63 Lucio Mendieta y Núñez. El Problema Agrario de México. Edít. Porrúa. México. 1966. Pág. 231

rea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero en terrenos áridos.

Por su cultivo, se considerará como pequeña propiedad la superficie que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales.

Por lo que hace a la pequeña propiedad ganadera será aquella que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Mendieta y Núñez, nos señala: "Por tanto, la única propiedad que de acuerdo con el artículo 27 constitucional está exenta de contribuir a la dotación de ejidos y que por lo mismo es una propiedad definida e intocable, es la pequeña propiedad: luego, de acuerdo con el pensamiento del constituyente, la pequeña propiedad debería de servir de base para la creación de la clase media campesina, y en consecuencia la pequeña propiedad no puede ser otra que la que satisface las necesidades de una familia de esta clase social".⁶⁴

⁶⁴ Lucio Mendieta y Núñez. El Problema Agrario de México. Edit. Porrúa. México. 1906. Pág. 89

a) Las propiedades inafectables y de las enajenaciones -
en materia agraria.

El certificado de inafectabilidad puede ser agrícola, ganadero o agropecuario. Este último se otorga a quienes integran unidades en que se combine la producción de plantas forrajeras con la ganadería. Estos certificados podrán ser cancelados cuando el titular adquiera extensiones que, sumadas a las que ampara el certificado, rebasen la superficie señalada como máximo inafectable; cuando el predio no se explote durante dos años consecutivos salvo que medien causas de fuerza mayor, y cuando tratándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria, dedique la propiedad a un fin distinto del señalado en el certificado. Además cesarán automáticamente en sus efectos, cuando su titular autorice, induzca o permita o personalmente siembre, cultive o coseche en su predio plantas prohibidas.

Respecto a la inafectabilidad, la Ley Federal de Reforma Agraria establece diversas situaciones de las que resaltaremos alguna de ellas. Señala que no se expedirán acuerdos ni certificados de inafectabilidad a los predios provenientes de fraccionamientos, a menos que el promovente pruebe que son legales y efectivos, y que las fracciones se explotan individualmente por cada uno de sus dueños. Asimismo se determina que no producirán efectos los fraccionamientos realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de alguna de las acciones agrarias fundamentales en las que señalen esos predios.

De acuerdo con lo expuesto por el maestro Antonio de Iba-

rrola, de las reglas sobre tierras inafectables son:

- a) Tenga o no tenga certificado de inafectabilidad la pequeña propiedad es intocable.
- b) Los dueños de predios afectables gozan del derecho "a escoger la localización que dentro de sus terrenos debe tener su pequeña propiedad" debiendo "constituir una sola unidad topográfica".
- c) Una vez declarado inafectable un predio no se tomarán en cuenta para los efectos de afectaciones posteriores los cambios favorables que en la calidad de sus tierras se haya operado en virtud de obras de irrigación, drenaje o cualquier otro procedimiento.
- d) Si alguna persona, además de ser titular de un predio de los que se consideran inafectables, tiene algún otro, naturalmente aquel no se le respetará, a menos que lo haga valer expresamente, en cuyo caso el otro, tal vez un latifundio, será afectable en toda su extensión.
- e) Por lo general, las obras y edificios no se incluyen en las dotaciones, ya que éstas se refieren expresamente a tierras. y
- f) Los certificados de inafectabilidad cesarán automáticamente en sus efectos con el cultivo de plantas prohibidas. 65

65 Antonio de Ibarrola. Derecho Agrario. Edit. Porrúa. México. 1975. Pág. 280.

De Ibarrola, expone: "La noción de pequeñas debe ceder al peso de la noción jurídica de inafectabilidad. Surgieron dificultades graves al respecto, porque el Código de 1942 no fue modificado como lo exigía la nueva terminología de la Constitución. Debíó haberlo sido sin perjuicio de que nuestra Ley Suprema se hubiera redactado con apego a la lógica y a los tecnicismos legales. Cuando el futuro lea el estudio de pequeña propiedad excusamos y sustituya propiedad inafectable". 66

b) El régimen de la propiedad ejidal.

El primer Código Agrario, fijó con claridad la naturaleza de la propiedad ejidal considerando separadamente la de los montes y en general tierras de uso común y las de labor que se reparten individualmente entre los campesinos beneficiados con la dotación o restitución.

Los derechos individuales del ejidatario sobre la unidad normal de dotación a la parcela así como sobre los bienes del ejido, no constituye una propiedad privada. La parcela no podrá ser objeto de contratos de arrendamiento o cualquiera otros que impliquen la explotación indirecta o el empleo de trabajo asalariado, salvo en algunos casos de excepción. El ejidatario puede señalar heredero que lo sustituya en sus derechos agrarios y en ciertos casos una parcela ejidal puede permutarse. Pero en última instancia, de no haber herederos, la propiedad de la parcela, revertirá a la colectividad ejidal.

Otras opiniones generalizadas es que la falta de titulación de la gran mayoría de la parcela ejidal es la razón por lo que muchos ejidatarios no realizan mejoras en sus tierras de cultivo ni los dediquen la atención técnica que debieran ante la inseguridad de la tenencia.

Otro argumento escrito con frecuencia en contra del actual sistema de tenencia ejidal es que su supuesta rigidez no permita la selección natural de los mejores agricultores representando así obstáculos de crecimiento agrícola del país. Se afirma que el derecho de usufructo permanente concedido al ejidatario por mal e insuficiente agricultor que sea, constituye un subsidio al agricultor improductivo y castiga al ejidatario innovador dinámico al cerrarle las posibilidades de expansión dentro del propio ejido. En primer lugar, la historia de la tenencia de la tierra de México demuestra que si ha habido un proceso de selección natural entre los agricultores, no ha sido necesariamente en favor de los mejores productores, sino en perjuicio de los debates. El sistema ejidal fue ideado precisamente para impedir que éste proceso se repitiera. En segundo lugar no hay ninguna razón para que los progresos técnicos de la industria deba realizarse mediante la eliminación de los ejidatarios ineficientes, nuevamente el sistema de tenencia fue ideado y ha funcionado precisamente para proteger a los campesinos pobres.

Angel Caso, nos señala: "El régimen ejidal se caracteriza por dentro del ejido, en su porción cultivable, debe funcionar-- se; las fracciones resultantes, cuya extensión queda precisa por la unidad individual, con las parcelas, que se entregan a los -- ejidatarios, dice el Código en propiedad, sin embargo, ya vere--

mos como tal propiedad por la serie de graves limitaciones que el Código le impone, en vigor no lo es. Reservemos el comentario y nuestro particular punto de vista para la solución, cuando glosemos ésta difícil cuestión de las limitaciones a los derechos del ejidatario sobre la parcela". ⁶⁷

Precisamente los conceptos sobre el régimen ejidal sirvién donos de guías los siguientes encabezamientos: a) Quien otorga el derecho; b) Categorías de ejidatarios; c) Adquisición de derecho; d) Herencia y sucesión; e) Comprobación formal del derecho; f) Suspensión y pérdidas de los derechos ejidales.

- a) Quien otorga el derecho.- Es la Asamblea General de Ejidatarios a quien corresponde la distribución de las parcelas provenientes del fraccionamiento; debe hacerse por sorteo, conforme a las siguientes categorías:
- b) Categorías de ejidatarios.- Las categorías son las siguientes:
 - 1.- Ejidatarios o sus herederos.- Que están trabajando en el ejido y que originalmente figuren en el censo ejidal.
 - 2.- Ejidatarios que no estén trabajando el ejido, pero que haya trabajado en él.
 - 3.- Campesinos del núcleo no cesados, pero que hayan cul-

⁶⁷ Angel Caso. Derecho Agrario. Edit. Porrúa. México. 1950. - Pág. 251.

tivado el ejido menos de dos años.

- 4.- Campesinos de núcleos, carentes de parcelas.
- c) Adquisición del derecho.- El derecho lo adquiere el ejidatario en el instante de la adjudicación y posesión de la tierra que se haya concedido.
- d) Herencia y sucesión.- El derecho a la parcela ejidal es transmisible por herencia; la sucesión puede ser testamentaria o legítima.
- e) La comprobación del derecho.- La comprobación formal del derecho a la parcela se hace con el certificado de Derecho Agrario. Estos certificados son expedidos por la Autoridad Agraria.
- f) Suspensión y pérdida de los derechos ejidales.- Las sanciones que el Código Agrario les impone a los ejidatarios son:
 - 1.- Pérdida de los frutos de la parcela.
 - 2.- Suspensión de los derechos ejidales.
 - 3.- Pérdida de los derechos ejidales.
- g) Lineamientos constitucionales de la propiedad agraria.

Es preciso hacer mención a las grandes directrices señaladas por el texto constitucional a la propiedad agraria, mismas -

que norman su estructura jurídica. En resumen éstas son:

- 1.- La Nación (Estado) es la propietaria originaria de -
tierras y aguas, teniendo el derecho de transmitir -
el dominio de ellas a los particulares para consti-
tuir la propiedad privada.
- 2.- El Estado tiene el derecho de expropiar la propiedad
privada por causa de utilidad pública y mediante in-
demnización.
- 3.- El Estado tiene derecho de imponer a la propiedad -
privada las modalidades que dicte el interés público
y de regular el aprovechamiento de los recursos natu-
rales susceptibles de apropiación, para hacer una -
distribución equitativa de la riqueza pública y cui-
dar de su conservación.
- 4.- El Estado debe fraccionar los Intifundios; dotar a -
los núcleos de población de tierras, bosques y aguas
organizar la explotación colectiva en ejidos y comu-
nidades; fomentar y respetar la pequeña propiedad -
agrícola en explotación; y crear centros de pobla-
ción agrícola.
- 5.- Se establece la capacidad para adquirir el dominio -
de tierras y aguas. En el caso de núcleos de pobla-
ción que de hecho o por derecho guarden el estado co-
munal, se reconoce capacidad jurídica para disfrutar
en común las tierras, bosques y aguas que le perte-
nezcan o se les haya restituido o restituyeren.

- 6.- Declara nulas todas las enajenaciones, concesiones, composiciones, diligencias de apeo o deslinde, ventas, transacciones o remates, mediante los cuales se hayan invadido u ocupado ilegítimamente tierras, - - aguas y montes de ejidos o comunidades, excepto las tituladas conforme a la Ley de 25 de junio de 1956 - en extensión no mayor de 50 hectáreas, poseídas a - nombre propio y a título de dominio por más de diez años.
 - 7.- Instituye un conjunto de organismos agrarios (Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Comisiones Agrarias Mixtas, Comités Particulares Ejecutivos y Comisariados Ejidales).
 - 8.- Da las bases para los distintos procedimientos agrarios y fija las extensiones agrarias fundamentales.
 - 9.- Fija las extensiones mínimas en las dotaciones de - parcelas ejidales y las máximas de la pequeña propiedad en sus diversas modalidades.
- 3.- Las Nuevas Autoridades Agrarias.**

El Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940, indica, -
Cuales son las Autoridades Agrarias:

- I.- El Presidente de la República;
- II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales;

- III.- El Jefe del Departamento Agrario;
- IV.- El Secretario de Agricultura y Fomento; y
- V.- El Jefe del Departamento de Asuntos de Indígenas. ⁶⁸

El Código Agrario de 31 de diciembre de 1942 nos señala, -
cuales son las Autoridades Agrarias:

- I.- El Presidente de la República;
- II.- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- III.- La Secretaría de la Reforma Agraria;
- IV.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería; y
- V.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

El Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria, por lo que está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas, en ningún caso podrán ser modificadas. Es decir, la que ponga fin a un expediente:

- I.- De restitución o dotación de tierras, bosques o --
aguas;
- II.- De ampliación de los ya concedidos;

⁶⁸ Código Agrario del 23 de septiembre de 1940.

- III.- De creación de nuevos centros de población;
- IV.- De confirmación de la propiedad de bienes comunales;
- V.- De expropiación de bienes ejidales y comunales; y
- VI.- De establecimientos de zonas urbanas ejidales y comunales.

Los Gobernadores de los Estados y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, pueden dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y adotaciones de tierras y aguas. También emiten opiniones en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población, nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas; poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios o empleados dependientes de ésta.

El Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad, política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República.

El Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad de acordar con el Presidente de la República los asuntos agrarios de su competencia; ambos firman las resoluciones y acuerdos que el Presidente, dicte en materia agraria; proponer al Presidente de la República, la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras, aguas y creación de nuevos centros de población.

Las atribuciones del Secretario de Agricultura y Ganadería son:

- I.- Determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina;
- II.- Coordinar las actividades de sus diversas dependencias en función de los programas agrícolas nacionales, a fin de que concurran a mejorar la agricultura de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población.
- III.- Incluir en los programas agrícolas, nacionales o regionales en la colaboración con la Secretaría de Reforma Agraria;
- IV.- Fomentar la integración de la ganadería a la agricultura con plantas forrajeras adecuadas, en relación con cada ejido. ⁶⁹

El Código Agrario, señala en su artículo 12 cuales son las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas:

- I.- Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas;

⁶⁹ Código Agrario de 31 de diciembre de 1942.

II.- Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que de ban ser resueltos por mandamiento del ejecutivo local;

III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales así como en los expedientes de inafectabilidad; y

IV.- Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que le sean planteados en los términos de ésta Ley. ⁷⁰

a) **Tramitación de expedientes de dotación ante las Comisiones Locales Agrarias.**

Las solicitudes de dotación de ejidos deberán dirigirse al Gobernador de la entidad política correspondiente, éste la transcribirá a la Comisión Local Agraria, informando sobre la categoría del poblado peticionario; sobre el número de sus pobladores, con anotación del estado civil de cada uno, la edad, la profesión y origen, y la extensión de la propiedad rústica o el valor de la urbana que proseyesen; la ubicación de la tierra solicitada y un informe del Ayuntamiento de la misma entidad sobre la situación del poblado solicitante, en relación con los latifundios próximos; si estos empleaban peones del poblado peticionario, el salario mínimo o máximo que se le pagaba; distancia -

70 Art. 12 del Código Agrario del 31 de diciembre de 1942.

del poblado peticionario a los poblados principales y demás datos que explicase la necesidad de que el poblado solicitante obtuviese los terrenos que pedía en dotación.

La Comisión Local Agraria, de oficio o petición de parte, debería de completar ésta información con los datos siguientes:-

- a) Topografía general de las tierras solicitadas; clasificación de las tierras de que se tratase, agrícola y su valor comercial;
- b) Producción natural por características;
- c) Cultivo habitual del lugar;
- d) Clima y promedio general de lluvias;
- e) Terrenos a que afectarían la dotación pedida;
- f) Extensión y valor castral general registrado de los latifundios afectados; y
- g) Noticias de la historia de la propiedad, del lugar y de la región, agregando los documentos que se juzguen pertinentes.

Una vez en posesión de los antecedentes antes mencionados, la Comisión Local Agraria formulaba, en un plazo de cuatro meses, la conclusión precisa sobre la necesidad de la dotación pedida y corría traslado de su dictamen a los propietarios del fundo o de los fundos afectados para que ocurriese a la justicia del procedimiento o reclamasen la indemnización respectiva con arreglo a-

lo dispuesto en el artículo 10 de la ley de enero de 1915. Los expedientes concluidos eran entregados a la Comisión Local Agraria. La Comisión Local Agraria formulaba, un último dictamen para que el Ejecutivo fallase en definitivo y de modo irrevocable la dotación o restitución. En caso afirmativo se decretaba desde luego la indemnización correspondiente al poseedor afectado, - - siempre que éste procediese conforme a la ley.

La ejecución de un fallo favorable, era de la siguiente manera:

La Comisión Nacional Agraria lo comunicaba a la Local Agraria respectiva, ésta la ponía en conocimiento del Gobernador de la entidad de que se tratase y éste ordenaba al Comité Particular Ejecutivo correspondiente que procediese hacer entrega al pueblo favorecido de las tierras dotadas. Estas se hacían entrega al Ayuntamiento en presencia de veinte ciudadanos del lugar y con citación de los poseedores afectados.

Se fijaban las señales y ubicación de los ejidos y se levantaba por triplicado el acta de las diligencias; siendo un - - ejemplar para el Ayuntamiento, otro para la Comisión Local y el tercero para la Comisión Nacional Agraria.

b) Necesidad del Registro Agrario Nacional.

La Reforma Agraria introdujo en la organización y en la - distribución de la tierra de la República Mexicana, cambios radicales que notoriamente sobrepasan al marco del antiguo Registro Público de la Propiedad, pues ésta institución tiene carácter lo

cal y en cambio la Reforma Agraria aludida es de carácter nacional.

Por otra parte, era necesario instaurar un orden sistemático en la nueva distribución de la tierra.

En la inscripción de actos y documentación relacionados con esa distribución, todo lo cual podría lograrse, creando una nueva institución especialmente destinada al efecto. Esta institución es el Registro Agrario Nacional.

La inscripción en el Registro Agrario Nacional, acreditará los derechos ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios sobre tierras, bosques, pastos y aguas.

Señalaremos cuales son los actos que deben inscribirse para que produzca efectos jurídicos agrarios. El artículo 446 del Código Agrario, establece que actos deben inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

- I.- Todas las resoluciones presidenciales que conozcan, modifiquen o extingan derechos agrarios;
- II.- Todas las ejecutorias que pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los juicios de inconformidad por motivo de conflictos por límites de bienes comunales;
- III.- Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales;
- IV.- Los certificados y títulos de derechos agrarios;

- V.- Los títulos primordiales de comunidades;
- VI.- Los títulos de propiedad sobre solares de las zonas urbanas;
- VII.- Todas las escrituras y documentos en general que en cualquier forma afectan las propiedades masivas o tituladas por virtud de la aplicación de ésta ley, incluyendo los contratos privados;
- VIII.- Los certificados de inafectabilidad;
- IX.- Los documentos y planos que comprueben la ejecución de trabajos u obras de mejoramiento; y
- X.- Todos los demás documentos que dispongan ésta ley y sus reglamentos. ⁷¹

Las inscripciones en el Registro Agrario Nacional, solo pueden rectificarse mediante una resolución presidencial y específica que así lo ordene.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Pensamos que la crisis en el campo es un elemento - constante en la Historia de México, aparentemente nos hemos acostumbrado a vivir con ella. También los campesinos se han habituado a tener solo años malos y otros peores.

SEGUNDA.- Las tensiones en el campo se agudizan y dada la naturaleza básicamente agraria del país, se convierte en crisis nacionales, algunas pueden ser contratadas, pero en otras han alcanzado magnitudes revolucionarias que alteran la evolución total de la sociedad.

TERCERA.- El pensamiento de Miguel Hidalgo, José María Morelos y Pavón, Emiliano Zapata y otros, hasta nuestra máxima autoridad en turno, han configurado en nuestra doctrina agraria sobre el cúmulo de pensamientos, como debe resolverse el problema agrario, pero hasta nuestros días no se ha resuelto éste.

CUARTA.- El reparto de tierras no soluciona el problema territorial de los campesinos y en cambio, si puede agudizar el problema político, ya que se seguirán repartiéndose tierras, como medidas políticas y medio de control del campesinado, pero - hasta las tierras marginales que pueden repartirse corren el riesgo de agotarse.

QUINTA.- Hay pocas tierras disponibles para repartirse, consideramos una de las causas es: el crecimiento demográfico y la-

situación económica del país, por tal motivo el campesino actúa por cuenta propia, para poder sobrevivir.

SEXTA.- Tendremos que darle todas las facilidades al campesino para que con su propio esfuerzo supere su situación y salga adelante.

SEPTIMA.- Mientras haya corrupción, nunca saldremos adelante, por lo que señalaremos que no todo el gasto destinado al sector agropecuario llega al campo.

OCTAVA.- No podemos tener una pronta solución al problema agrario de México, mientras que las tierras y todos los recursos agrícolas estén en poder de un puñado de líderes, no pocos de ellos funcionarios y ex-funcionarios públicos a los que se han favorecido a costa de los trabajadores del campo. La tierra no es de quien la trabaja, sino de quien la explota a quien la trabaja.

NOVENA.- Hasta el momento no se ha logrado abatir el costo de la vida y elevar la situación económica, cultural y moral del pueblo, ya que se ha procedido de arriba hacia abajo, es decir, buscando la prosperidad aparente con absoluto descuido de la prosperidad real.

DECIMA.- Seguimos subdesarrollados como país; cada vez somos más habitantes, se eligió un camino errado, podemos, sin embargo, consolarnos; nuestro problema es apenas la mitad de grave de lo que será en el año 2000.

DECIMO PRIMERA.- Nuestro concepto para resolver el problema agrario de México, es tener siempre en cuenta que las fuentes de trabajo no estén restringidas, en cuanto a la crisis del país, - que nos está afectando, debemos de dar acceso al trabajo industrial, que los trabajadores inseguros y marginales debemos de evitar que se emprendan muchas veces por cuenta propia, hay poca tierra para repartir, sin embargo, que los campesinos hagan nuevas solicitudes de dotación, que pidan, se ejecuten resoluciones pendientes que suman miles de hectáreas, que denuncien los latifundios disfrazados, darle mayor garantía al campesino en todos sus aspectos, todos estos señalamientos lo podemos configurar como un esfuerzo para reintegrar el fundamento del campo mexicano.

BIBLIOGRAFIA

- Real Lemus García. "Derecho Agrario Mexicano". Edit. Limsa México. 1978.
- Roberto Treviño Martínez. "El Problema Agrario de México y la Solución Revolucionaria". Ed. "Nueva Era". México. 1963.
- Lucio Mendieta y Núñez. "El Problema Agrario de México". Edit. - Porrúa. México. 1966
- Martina Chávez Padrón. "El Derecho Agrario en México". Edit. Porrúa. S.A. México. 1977.
- Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia. Edit. - Porrúa. México. 1974.
- Emilio Cheno. "El Papel Social de la Iglesia" Jus Revista de Derecho y Ciencias Sociales. México noviembre 1946.
- Enrique Florescano. "Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México". Edit. ERA México. 1976.
- Gustavo Durán. "Importancia de la Agricultura y del Fraccionamiento de Tierras". Sociedad Científica. México. 1979.
- Bernardino C. Horne. "Política Agraria y Regulación Económica". Edit. Losada S.A. Buenos Aires 1960.

Mario Ruiz Massieu. "Temas de Derecho Agrario Mexicano". Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1981.

Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México. Tomo II
México. 1970. Centro de Investigación Agraria, Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola.

Manuel Meza Andrega. "El Problema Agrario Mexicano". Edit. Porrúa México. 1946.

Jesús Silva Herzog. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria" Fondo de Cultura Económica. 1959 Av. Universidad 1975. México. 12, D.F.

Pedro Sánchez Márquez. "El Problema Social Agrario". Ed. Porrúa. México. 1944.

Antonio Luna Arroyo. "Derecho Agrario Mexicano". Edit. Porrúa. México. 1975.

Víctor Manzanilla Schaffer. "Reforma Agraria Mexicana" Edit. Porrúa. México. 1977.

Centro de Investigación Agraria. "Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México". México. 1970.

Bertha Beatriz Martínez Garza. "Los Actos Jurídicos Agrarios". Edit. Porrúa. México. 1971.

Antonio de Ibarrola. "Derecho Agrario". Edit. Porrúa. México. 1975.

Angel caso. "Derecho Agrario". Edit. Porrúa. México. 1950.

Gildardo Magaña. "Emiliano Zapata y el Agrarismo en México".
Romo I. México. 1979.

Alain Birou. "Fuerzas Campesinas y Políticas Agrarias en América
Latina". Madrid España. 1971.

Moisés T. de la Peña. "El Pueblo y su Tierra Mito y Realidad de
la Reforma Agraria en México". México. 1964.

Código Agrario de 31 de diciembre de 1942 y la Ley Federal de
Reforma Agraria.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.