

ad
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
FACULTAD DE DERECHO.

LA DOCTRINA DE LA REVOLUCION DE 1910.
SUS PRINCIPALES REALIZACIONES
Y LO QUE FALTA POR HACER.
LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO
DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

RAUL CASTELLANO MARTINEZ BAEZ

MEXICO

1967



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

A LA FACULTAD DE DERECHO

A LOS CAMPESINOS DE MEXICO,
que forman el corazón de nuestro pueblo.

A LAZARO CARDENAS,
maestro y patriota.

A MIS PADRES ,
en testimonio de gratitud
por su constante esfuerzo
por hacerme un profesionista.

A MI ESPOSA , Y
A MIS HIJAS ,
por quienes habré de
triunfar en la vida.

A LOS MAESTROS
que con sus enseñanzas
me han abierto el camino
de la superación.

Esta tesis fué elaborada
bajo la atinada e inapre-
ciable dirección del se-
ñor Licenciado Antonio -
Luna Arroyo.

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

Cuando el "homo faber"¹, supo que podía labrar la tierra, en realidad estaba sembrando las dos más fértiles semillas que han servido de sostén y de progreso, a la humanidad: me refiero a la agricultura y a la civilización. La primera, ha sustentado al mundo; la segunda ha fundado los pueblos, abriendo las puertas de la cultura universal; aquella, borró la vida nómada de las tribus, para fijarlas en los lugares en que la naturaleza se ofrecía más pródiga, menos hostil; ésta, permitió que las comunidades se organizaran políticamente; ambas realizaron el prodigio de darle aliento y figura a la colectividad de que ahora formamos parte. En fechas tan remotas, no se sospechó, siquiera, que al correr el tiempo, el disfrute y posesión de la tierra, sería uno de los problemas más dramáticos que confrontaran los continentes.

Ese dramatismo se ha ido agudizando por el imperio de sistemas que han hecho del campo una mercancía, al alcance solo de poderosos y privilegiados, dejando de lado a los hombres que con su esfuerzo lo hacen producir.

Por eso, en todas las latitudes, a lo largo y a lo ancho del mundo, en cada una de las naciones, el tema de la tierra es cuestión palpitante que preocupa hondamente. Por tal motivo, los gobiernos de los distintos Estados, según su origen, estructura, ideosincracia y características, buscan fórmulas de solución, unas veces acertadas y en ocasiones opuestas a los intereses de los pueblos, tomando medidas contrarias al sentir de los campesinos.

1.- Caso Antonio. "Sociología". 13a. Ed. Limusa Wilcy, S.A. 1964 "homo faber, hombre obrero, la criatura indirecta de que habla Simmel, que sabe, desde luego, servirse de instrumentos. El homo faber modela, constantemente las condiciones de la industria colectiva, y realiza, de esta suerte, la transformación concomitante de la sociedad".

México no podía sustraerse a este fenómeno general, razón por la cual quienes ejercen el poder y tienen la responsabilidad de encauzar debidamente los asuntos públicos, tienen la obligación de ocuparse a fondo de este problema, tanto más cuando que la Revolución, como índice de los anhelos populares, se impuso el compromiso de resolverlos satisfactoriamente.

Factores de distinta índole complican y dificultan la solución integral del problema agrario en el país. El hecho que más destaca en este orden, es la explosión demográfica que se ha operado en este siglo. En efecto, en el año de 1910 la población total de la República Mexicana, era de 14 millones de habitantes; para el año de 1934, la cifra aumentó hasta cerca de 25 millones, y en la actualidad llega casi a 40 millones.

El proceso revolucionario mexicano, ha tenido tres momentos capitales: la Revolución de Independencia de la Corona Española; la Reforma, y la Revolución de 1910. Esta última, nace como un movimiento democrático-nacional, en el sentido de que cobró impulso con una exigencia de la clase intelectual, consistente en el "Sufragio Efectivo. No Reección", y por otra parte, con el anhelo popular de transformar el sistema de tenencia y explotación de la tierra.

Ese movimiento fué eminentemente nacional, por que constituyó una lucha por la emancipación económica, política y cultural del país.

El contenido ideológico de esa Revolución, entendiéndolo por ello el conjunto de ideas teóricas y prácticas que llevaron al pueblo a la lucha armada, ha quedado perfectamente definido en la Constitución de 1917 - -

estructurada por hombres que, en aquella época, estaban ciertos de que su propia vida no les bastaría para ver los frutos de la victoria, seguros, igualmente, de que con su acción, contribuían poderosamente a forjar un México nuevo y mejor.

A más de cincuenta años de distancia, los propósitos fundamentales de la Revolución, se han cumplido solo en parte, y en algunos aspectos, se ha marcado un alto en el camino, o un franco retroceso.

Es lamentable reconocer que el problema agrario se encuentra en ese caso. Tras de impulsos esporádicos que le han dado algunos gobiernos, con ánimo de resolverlo, otros lo han detenido, dictando disposiciones contrarias. Es fácil observar que en el campo existe mucha miseria, que los campesinos carecen de lo más indispensable, que falta una vigorosa intervención oficial que levante a niveles decorosos, la vida de la gente que trabaja la tierra. Es inaplazable, pues, que en el futuro, las autoridades competentes se dediquen a terminar esta preocupación nacional, ya que del bienestar que prive en el campo, depende en gran parte la tranquilidad y prosperidad de la Nación.

La Revolución Mexicana, podemos dividirla en tres etapas: la primera, que comprende el lapso de los Presidentes Madero y Carranza, a quienes les tocó actuar en la parte más violenta; la segunda, se extiende a los periodos en que fueron Presidentes Obregón, Calles y Cárdenas, correspondiendo a los dos primeros tranquilizar al país, cimentando la paz en la República, y programando las bases de la obra inmensa que, como obligación, se había echado a cuestras la Revolución; y el tercero, -

que cubrió el período de 1934-1940, se significó por su auténtica pujanza Revolucionaria; fueron 6 años en que los sectores populares cobraron importancia. Los resultados positivos de esta gestión gubernamental, son conocidos: expropiación petrolera, aplicación del artículo-123 Constitucional y de la Ley Federal del Trabajo, Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, Seguro Social, Educación Popular, Sindicalismo Obrero, Justicia Fiscal, respeto a la vida humana, libertad de prensa, y lo que nos interesa más en este estudio, aunque a fondo del problema agrario, mediante la unificación del campesino.

En esa segunda etapa, de inquietante inestabilidad política, que abarcó de 1928 a 1934, ocuparon la Presidencia, sucesivamente, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, y Abelardo L. Rodríguez. Los períodos que cubrieron fueron breves y, por tanto, no estuvieron en condiciones de realizar una tarea más útil.

Durante el corto interinato de Portes Gil, la acción dotatoria de tierras fué intensa, no así durante la gestión de Ortiz Rubio, en que se frenó la acción agraria. La labor de Abelardo Rodríguez en este renglón, dejó mucho que desear, y solo volvió a su cause normal, por así decirlo, la entrega de tierras, pues no tuvo otra intención que la de aliviar la tensión política y económica imperante.¹ Si hemos de reconocer algo positivo en Abelardo Rodríguez, será el haber creado el Departamento Agrario, así como haber dado el Código Agrario publicado en el Diario Oficial, el 3 de julio de 1934, que no operaron sino hasta la llegada de Lázaro Cárdenas a la Presidencia pero que permitió a este llevar a cabo, de inmediato, su vasta y vigorosa acción agraria.

1.-La Revolución Agraria de México. Ing. Marte R. Gómez. México 1964. Porrúa. Pags. 26 a 28 y 126.

La tercer etapa incluye los años de 1940 a - - 1952, en la que fueron Presidentes Avila Camacho y Ale--mán. En este lapso, la Revolución sufre un viraje tan - intenso, que muchas de las conquistas alcanzadas, caen - por la borda. Es entonces cuando el país arrastra los - trastornos propios, de la segunda guerra mundial; pero - al mismo tiempo, el pueblo padece todas las consecuen--cias del cambio en el rumbo político del país.

Durante el gobierno del Presidente Ruiz Corti--nez, se rectifican, en mínima parte, los desvios anterio--res, en materia agraria; pero sobre todo, en el ejerci--cio del Presidente López Mateos, se imprimió al régimen, una actividad muy favorable para los campesinos, sector--que practicamente estuvo abandonado.

En los lapsos de las dos primeras etapas, con--excepción del período 1934 - 1940, la burguesía se sien--te estimulada, las promesas revolucionarias se cumplen,--si acaso, en mínima parte; en el ambiente nacional flota la inconformidad popular, que la acción vigorosamente re--volucionaria del régimen Cardenista, logra acallar. Pe--ro en la tercera etapa, la burguesía se adueña francamen--te del poder y las clases populares se sienten de nuevo--defraudadas. Es en este período cuando se desnaturaliza y se traiciona la reforma agraria, auspiciando la forma--ción de latifundios; es entonces, también, cuando la ri--queza del país se reparte entre muy pocos y en forma des--proporcionada; es en esa época, asimismo, cuando se crea una clase social de nuevos potentados, frente a ejerci--tos de miserables, de donde se concluye que jamás, como--en dichos años, hubo en México tantos ricos tan ricos, - ni tantos pobres tan pobres.

A los tres momentos claves del proceso revolucionario mexicano tocan otras tantas luchas para dotar y restituir la tierra, tanto a quienes la necesitan, como a sus legítimos dueños.

En efecto, durante la Conquista, los españoles reciben grandes extenciones de terrenos, como donativos o recompensas, por servicios prestados al Rey, donativos y recompensas que se conocen con el nombre de Mercedes Reales, generosidades que no eran sino vulgares despojos contra los indígenas que poblaban, entonces, el territorio nacional. Los pueblos indígenas, en ese tiempo, - aparte del predio que tenía cada familia, para construir su habitación disfrutaban, en común, las tierras municipales, así como las tierras de repartimiento, integradas de pequeñas parcelas, más el ejido, que trabajaban colectivamente. Esta organización ejemplar quedó desarticulada y destruida, ante la voracidad de los conquistadores, quienes se apoderaron de todo lo que pertenecía a los nativos.

Más de cuatro siglos privó en el país, el sistema feudal, de origen tan negro. Al iniciarse el movimiento de Independencia, el 5 de diciembre de 1810, en la Ciudad de Guadalajara, Don Miguel Hidalgo expide lo que sería el primer decreto agrarista, en el que mostraba su interés por la suerte del indígena, y denotaba la preocupación que tenía por los problemas derivados de la tenencia de la tierra. Ese decreto decía: "Por el presente mando a los Jueces y Justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las Comunidades de los Naturales, para que enterándolas en la Caja Nacional,

se entreguen a los Naturales las tierras para su cultivo, para que en lo sucesivo (no) puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los Naturales en sus respectivos pueblos".¹

Morelos, más tarde, con la visión clara y profunda que le caracterizó pensó ya en repartir la tierra, convencido de que uno de los graves problemas que debía afrontar la Nación era precisamente el del campo, problema constituido por el acaparamiento de la tierra, en pocas manos, así como por la situación angustiosa de los peones acasillados que trabajaban en las haciendas. En las "Medidas Políticas, que deben tomar los Jefes de los Ejercitos Americanos para lograr su fin, por medios llanos y seguros, evitando la efusión de sangre de una y otra parte", Morelos aborda la cuestión y recomienda en la "séptima medida: que deben inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laborios pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura, consiste en que muchos se dediquen a beneficiar con separación un corto terreno que puedan asistir con su trabajo o industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que los cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado, con libertad y beneficio suyo y del público. Esta es una de las medidas más importantes, y por tanto deben destruirse todas las obras de presas, acueductos, caseríos y demás oficinas de los hacendados pudientes Criollos y Ga-

1.- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria - J. Silva Herzog - F.C.E. 1a. Ed. 1959 - pag. 19

chupines, porque como se ha dicho, a la corta, o a la larga han de proteger con sus bienes, las ideas del despota que aflige al reino."¹ Como se ve, Morelos apuntaba, de esta manera, la necesidad de una distribución justiciera de la tierra, en beneficio, antes que nada, del explotado peón del campo, nobles intenciones que Iturbide, con su mentalidad conservadora, al consumarse la Independencia dió al traste con la idea de Morelos, ya que en el Plan de Iguala, se respetaron las propiedades de los europeos, así como las de los hijos de estos.

No obstante haber alcanzado nuestro país, su independencia de España, no se resolvieron los problemas de la tierra, por lo que se buscaban posibles soluciones. Así, tenemos el "Proyecto de Ley Agraria", del clérigo - Francisco Severo Maldonado, en el que planteaba la organización de la propiedad, y en donde destaca, especialmente, su idea de abolir el derecho de propiedad territorial, perpetua y hereditaria.²

Siguiendo este mismo propósito, durante el "Primer Congreso Constituyente", Don Carlos María de Bustamante se pronunció en contra de los mayorazgos y propuso que se dieran tierras a los indígenas.³

Lorenzo de Zavala, hombre brillante y radical, en aquella época, se mostró como un ardiente partidario del fraccionamiento de los latifundios y, a tal efecto, en 1827, siendo Gobernador del Estado de México, distribuyó tierras entre más de cuarenta pueblos del Valle de Toluca, con la lógica y airada protesta de los hacendados. En 1833 presentó el proyecto que, convertido en -

- 1.- Originales de "Constitución Actas y otros documentos de la Junta Revolucionaria de Chilpancingo de la Nueva España", hallados entre los papeles sorprendidos al cabecilla Morelos en la acción de Tlacotepec". Cuaderno Cárdenas.
- 2.- El Agrarismo Mexicano J.S. Herzog ob.cit. pag. 42
- 3.- El Agrarismo Mexicano....J.Silva Herzog, ob.cit.pag. 42

ley, nacionalizó las propiedades de las Misiones de Filipinas, de las que debería hacerse una división parcelaria entre los campesinos pobres. Los efectos de esta disposición fueron nulificados por Santa Anna, cuando regresó a ocupar la presidencia que había quedado a cargo de Don Valentín Gómez Farías. Años más tarde, propondría, el mismo Zavala, dar tierras y aguas a todos los mexicanos a quienes por derecho les pertenecían.¹ Es lamentable que Zavala, hombre de ideas avanzadas, que luchó por engrandecer a su Patria, hubiera terminado traicionándola, perdiendo, así honor y nacionalidad, al participar en la pérfida maniobra de Estados Unidos,² a través de aventureros sin escrúpulos, que culminó con la mutilación del suelo patrio, al segregarse el Estado de Texas.³

La necesidad de fomentar la agricultura y mejorar las condiciones de vida de la gente del campo, fueron preocupaciones de Don Tadeo Ortiz, escritor, viajero y colonizador, que proponía otorgar créditos; modernizar métodos de cultivo; substituir aljibes, por pozos artesianos; utilizar máquinas y establecer escuelas rurales. Si bien sus ideas sobre la tenencia de la tierra fueron moderadas, comparadas con las de Morelos o Lorenzo de Zavala, toda proporción guardada, no dejan de ser importantes los conceptos que sustentó sobre este problema.⁴

El Doctor José María Luis Mora, pensaba en la necesidad de dividir las tierras en pequeñas porciones -

1.-El Agrarismo Mexicano...J.S.Herzog.ob.cit.pags.46 y 63

2.-Causas y consecuencias de la Guerra del 47. William Jay. Editorial Acropolis. México 1948.

3.-La Guerra del 47. Carlos Alvear Acevedo. Edit. Jus. - México 1957. 1a. Ed. pag. 8.

4.- El Agrarismo Mexicano...J.S.Herzog.ob.cit.pags.49 y 50.

que debían ser trabajadas por el propietario, así como - que la transmisión de la propiedad fuera fácil. Su estudio sobre los bienes de la iglesia, vino a ser el antecedente más destacado de las leyes de desamortización y nacionalización de 1856 y 1859.¹

Para Don Mariano Otero, Jurista notable y precursor del juicio de amparo, la propiedad mal repartida producía terribles resultados; frena, decía, el desarrollo de la agricultura, y en consecuencia, la economía del país. La triste situación en que se encontraban los jornaleros del campo, en esos años, fué objeto de su - - observación y crítica certera.²

Por fortuna, no todos fueron opiniones, discursos o formas retóricas más o menos brillantes y un tanto demagógicos, sino hubo también, hombres que pensaron que los problemas del campo solo se solucionarían mediante la acción violenta, para lo cual tomaron las armas en la mano, y no dudaron en ofrendar sus vidas para tal, propósito. Este fue el caso de Eleuterio Quiroz, héroe anónimo del agrarismo, que en marzo de 1849 se apoderó de Río Verde, San Luis Potosí, al frente de mil hombres, con el fin de desmembrar las haciendas y distribuir sus tierras entre los campesinos. Quiroz murió, víctima de su propio ideal, pues fué hecho prisionero y fusilado el 18 de septiembre del mismo año.³

El 10. de marzo de 1854, el Coronel Florencio Villarreal, encabeza el pronunciamiento contra Santa Anna. Se le unen, posteriormente, el General Juan Alvarez y el Coronel Ignacio Comonfort, y elaboran el Plan de Ayutla, iniciándose la Revolución del mismo nombre,-

1.-El Agrarismo Mexicano...J.S.Herzog.ob.cit.pag. 56.

2.-El Agrarismo Mexicano...J.S.Herzog.ob.cit.pags.58 y 59

3.-El Agrarismo Mexicano...J.S.Herzog.ob.cit.pag. 63.

que derroca la dictadura santanista, entrando el país a la etapa de la Reforma, sin que el problema agrario hubiera sido solucionado.

El 17 de octubre de 1855, triunfante de la Revolución de Ayutla, el Presidente, General Juan Alvarez, convocó al Congreso Extraordinario Constituyente, que inicia sus labores el 17 de febrero de 1856, de cuyas deliberaciones nació la Constitución Política del país, que fué promulgada el 5 de febrero de 1857.

Ese Congreso se integró por muchos hombres notables, entre los que destacan, de manera brillantísima, Ponciano Arriaga, José María Mata, Francisco Zarco, Melchor Ocampo, Santos Degollado, Valentín Gómez Farías, Ignacio Ramírez, Guillermo Prieto, Ignacio L. Vallarta, José María del Castillo Velasco, Ignacio Mariscal, y algunos otros que sería prolijo incluir en este trabajo. Durante los debates de este histórico Congreso, se produjeron luminosos discursos de profundo contenido social, y se suscitaron acaloradas discusiones en torno a la cuestión agraria, entre los que figuran, primeramente, Don Ponciano Arriaga que planteó, ante la Asamblea Legislativa, el desconsolador panorama de la patria, en relación con el problema agrario, en donde preguntaba, "¿Hemos de practicar un gobierno popular y hemos de tener un pueblo hambriento, desnudo y miserable? ¿Hemos de practicar la igualdad y los derechos del hombre y dejamos a la clase más numerosa, a la mayoría de los que forman la Nación, en peores condiciones que los ilotas o los parias?; entendió la necesidad de que se cumpliera la Reforma, para modificar la situación que comentaba, solo que, como algunos liberales consideraron que con la Constitución de 1857, se remediarían de por sí los problemas que sufría-

el país, quedaron en el vacío estas palabras. Resultan un tanto penoso confirmar, que la voz de Don Ponciano - Arriaga, tiene todavía angustiosa vigencia, porque la situación en que viven millones de nuestros compatriotas, - es muy semejante a la que en su época se contemplaba.

Don Ignacio Vallarta, eminente jurista, que con Otero y Rejón, tienen la paternidad del juicio de amparo, al discutirse el artículo 17 del proyecto, que después - quedó como 4o. de la Constitución del 57, refiriéndose a la libertad de trabajo, censuró con toda energía a los - propietarios de la tierra, o señores de la tierra, como - solían ser llamados, e hizo notar la pobreza que abatía - a los proletarios, tanto de la ciudad como del campo. - Dirigiéndose a los diputados, decía: "yo, lo mismo que - la comisión, reconozco que nuestra constitución democrá - tica será una mentira; más todavía, un sarcasmo, si los - pobres no tienen sus derechos mas que detallados en la - Constitución; yo, en fin, conozco, como la comisión, que entre nosotros no andan escasos esos señores feudales, - que nada les falta para poder vivir bajo un Felipe II o - bajo un Carlos IX."

El jurisconsulto José María del Castillo Velaz - co, creía, firmemente, que la solución a gran parte de - los problemas nacionales se encontraría en la justa dis - tribución de la tierra. En una de las discusiones sobre - adiciones a la Constitución acerca de municipalidades, en - voto particular, afirmaba: "Pero de nada serviría recono - cer esta libertad en la administración, (de los munici - pios) y más bien sería una burla para muchos pueblos, si - han de continuar, como hasta ahora, sin terrenos para el - uso común, si han de continuar agobiados por la miseria, - si sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo

de tierra en que ejecutar las obras que pudieran convenirles."

"¿Quién de vosotros - continuaba - señores diputados, no ha visto establecido en la falda de un monte rico en maderas y aguas a un puñado de habitantes reducidos a la indigencia por usurpadores propietarios y los obligaban a conquistar por la fuerza, o a adquirir humillándose con las precauciones que toma un ladrón, algunos haces de leña con que preparar los alimentos necesarios a la vida, o encender el fuego que reanime los entumecidos miembros sus pequeños hijos?".

En el proyecto de adiciones, relativo a las municipalidades, que sometió a discusión de la asamblea, - el mismo Castillo Velazco, que en rigor era una tentativa de ley agraria, en los puntos tocantes a la cuestión del campo, proponía:

2a. adición.- "Todo pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarán, si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas."

3a. adición.- "Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho a adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia, y por el cual pagará mientras no pueda redimir el capital, una pensión que no exceda del 3% anual sobre el valor del terreno. - Los Estados emplearán para este efecto los terrenos baldíos que haya en su territorio y las tierras cofradías, comprando, si necesario fuere, a los particulares, y reconociendo el valor de las tierras de cofradías, y de particulares sobre las rentas públicas, y pagarán su ré-

dito mientras no se pueda redimir el capital."

Ese interesante proyecto, fué rechazado con el pretexto de que se trataba de cuestiones secundarias "de detalle", que no debían formar parte de la Constitución, cuando en realidad lo que se trató de evitar con el rechazo, fue la reacción consiguiente, de los ricos terratenientes.

En el largo y penoso caminar de México independiente, han existido mentes múltiples con inquietudes - sostenidas sobre el problema de la tierra. Unos de gran jerarquía intelectual; otros de amplia autoridad moral, - sin faltar algunos connotados estadistas, que han sido - antenas receptoras de otros muchos que también acariciaron las mismas preocupaciones, quienes a su vez, han interpretado un sentimiento común de la nación, en plena - vigencia: dividir las grandes propiedades agrícolas y repartir la tierra disponible entre los campesinos, como - medio de mejorar las condiciones económicas de los humildes, de establecer la tranquilidad en el suelo patrio y de fomentar el ejercicio de la justicia social, que busca el equilibrio de las fuerzas que componen la nacionalidad. En esta lucha han sido muchos los caídos, no pocos los vencidos, ni escasos los que paralizó la decepción, porque los elementos opuestos, representantes de - cuantiosos intereses, han puesto en juego toda clase de recursos para evadir la reforma agraria, desde el soborno, hasta el asesinato; desde la simulación hasta la interposita persona; desde solicitar la protección extranjera, hasta la conspiración, y en la menos mala de las - actitudes, tratando de entorpecer, con propósitos dilatorios, los trámites y procedimientos, ante las autoridades, en asuntos de dotaciones, siendo raros los casos de

los 27 y 123 de la actual Constitución, que han dado pie, desde entonces, al reparto intensivo de la tierra y a la atención por parte de los sucesivos Gobiernos, de los problemas inherentes, así como al fortalecimiento de la clase trabajadora.

Por otra parte, el Clero contribuyó poderosamente para agravar el problema agrario, toda vez que durante un largo lapso, fué el más grande acaparador de tierra, que hubo en México. Es por esto, que la Reforma, mediante las leyes de desamortización y nacionalización de las propiedades rústicas y urbanas que poseía la Iglesia, trató de incorporarlas al patrimonio de la Nación. Sobre este particular, cabe mencionar la ley de desamortización, de 25 de junio de 1856, cuya finalidad era que circulara una riqueza que permanecía inmóvil, en lo que se ha denominado "manos muertas". Como el Clero opuso enorme resistencia a la ley mencionada, el 12 de junio de 1859, el egregio Benito Juárez, expidió la ley de nacionalización de los bienes del Clero. Por desgracia, ninguna de estas dos leyes tuvo los resultados que se esperaban, pues por el camino de interpósitas personas, el Clero continuó poseyendo inmensos predios, en todas las zonas del país.

La Revolución de 1910 se propone restituir a sus legítimos propietarios, las tierras que las compañías deslindadoras habían acaparado, en el más vergonzoso fraude que registra la Historia de México, ya que como resultado de la Ley de Colonización, del 3 de mayo de 1875, ampliada en 1883, se consumó el despojo de mayor escala, de que se tiene conocimiento. En apoyo de la anterior afirmación y para dar una idea del increíble e ilícito negocio, que manejaban 29 personas dueñas de las

compañías mencionadas, resulta oportuno consignar que en un período de 8 años, que corre de 1881 a 1889,¹ se deslindaron 32,240.373 hectáreas; por esta intervención de las mencionadas compañías, les fueron adjudicadas, en compensación, 12,693.610 hectáreas; y mediante operaciones de compra-venta, a precios irrisorios, se hicieron propietarios, además, de 14,813.980 hectáreas, cifras que sumadas, dan un total, en números redondos, de 27,000.000 de hectáreas. Con posterioridad se realizaron otros deslindes, los cuales hicieron posible que las compañías de referencia, elevaran su propiedad territorial, hasta 49,000.000 de hectáreas, cantidad equivalente a la cuarta parte del territorio nacional.

El acaparamiento a que se refiere el párrafo anterior, aunado al que ya tenía el Clero por propia cuenta, hacían que el panorama agrario de México, en el año en que principió la Revolución, fuera verdaderamente sombrío y desconsolador. La desproporción en que estaba dividida la propiedad de la tierra, era insultante: de un lado, estaban los ricos hacendados, las compañías extranjeras y el Clero, como poseedores y dueños de inmensas extensiones de tierra; del otro lado, se encontraba una mayoría abrumadora de mexicanos que poseían mínimas porciones de tierra, o que, más aún, carecían en absoluto del más pequeño predio, bien porque no tenían manera de adquirirlo, o bien porque, habiéndolo tenido, habían sido despojados de sus propiedades, mediante maniobras y procedimientos ilícitos, revestidos de legalidad.

La concentración de la tierra, en unas cuantas manos, llegó a ser alarmante. En 1910, según los registros de la época las dos terceras partes del territorio-

1.- Breve Historia de la Revolución Mexicana. J.Silva - Herzog. F.C.E. 1960. pag. 16.

patrio, las poseían, en propiedad, 836 personas, la mayoría de las cuales no explotaban, agrícolamente hablando, sus bienes, o al menos, dejaban enormes extensiones, sin cultivar. En cambio, las comunidades y los pueblos, apenas alcanzaban a tener el 1% del territorio nacional, y los pequeños propietarios, eran titulares del 2% de la propiedad rural.

Como dato ilustrativo, sobre la forma en que la tierra se acaparaba en aquellos años, a continuación se muestra un cuadro en el que aparecen algunas de las propiedades que existían entonces:

ESTADO	NOMBRE DE LA FINCA	EXTENSION HECTAREAS ¹
Chih.	La Santísima	118,878
"	Lagunita de Dosal	158,123
"	San José Babicora	63,201
"	Bachimba	50,000
Coah.	Los Jardines	49,861
"	Santa Teresa	60,899
"	San Gregorio	69,634
"	Santa Margarita	81,185
"	San Blas	393,767
Méx.	La Gavia	132,620
Mich.	San Antonio de las Huertas	58,487
Son.	Cocospera	51,528
Tamps.	El Sacramento	41,825
Zac.	Malpaso	63,786
"	San José del Maguey	69,089
	Total:	<u>1,463,863</u>

La injusta desproporción en que está dividida la propiedad de la tierra, ha sido la causa, desde la época colonial, de grandes trastornos económicos, políti

1.- B.H. de la Rev. Mexicana... J.S. Herzog ob. cit. pag. 21.

cos y sociales.

Tras de consumarse la Independencia, transcurren largos años en los cuales el país vive una serie de actos turbulentos, provocados por las distintas facciones que, en constante lucha, se disputan el poder. En éste lapso no se produce ningún acontecimiento favorable a la gente del campo.

Es preciso que se inicie el movimiento de Reforma, capitaneado por el Benemérito de las Américas, para que se sientan las primeras transformaciones sociales. Pero los pasos de adelanto popular, que se habían calculado, sufren un serio tropiezo: en efecto, el Presidente Porfirio Díaz, vuelve la espalda al pueblo, ya que si bien es cierto que en el Plan de la Noria, se había pronunciado antes contra la reelección indefinida, forzosa y violenta del Presidente, así como contra una representación nacional cortesana y obsequiosa, a los deseos del Ejecutivo, pronunciándose, también, contra la corrupción de la justicia, la violación continua a la soberanía de los estados, el envilecimiento del ejercito, el immoral dispendio de las rentas públicas, y la falta de respeto a la vida humana, clamando durante la época del Presidente Lerdo de Tejada, por las mismas anomalías anteriores, así como por la libertad municipal, por el impulso de la instrucción pública del, comercio y la agricultura y del mantenimiento incólume de la Constitución de 1857 y las leyes de Reforma, como guías fundamentales de la Nación, actitud que, al triunfo de la Revolución de Tuxtepec, le valió que el pueblo abrigara grandes esperanzas en el héroe del 2 de abril. Pero cuando conquistó el poder, incurrió, aumentándolas, en las mismas violaciones que antes censuraba.

La dilatada etapa que cubrió el régimen Porfirista, hizo que al correr de los años, se corrompiera desde sus raíces. Para referirme solamente a la materia agraria, que es la que interesa en el estudio que nos ocupa, debe afirmarse que era lamentable; pues fué entonces cuando, autorizando legalmente el funcionamiento de las compañías deslindadoras, de las que ya se ha hecho mención, se dejó en poder de estas una enorme extensión de tierra. Pero sobre todo, se crearon, durante este régimen, instituciones y métodos inhumanos, que llegaron a formar parte consustancial del Porfiriato.

La hacienda, expresión que se identifica con el latifundio, mantuvo las características arquitectónicas y los lineamientos de operación, de las que se formaron en el siglo XIX. Por lo tanto, el llamado "casco de la hacienda", estaba integrado por la casa del dueño, más las casas de los empleados; pero lo que la distinguía, por su valor negativo, eran la tienda de raya, la iglesia y la cárcel, cada una de las cuales tenía su objetivo concreto, tendientes todos a explotar a los peones acasillados y someterlos incondicionalmente a la voluntad del amo.

Como si todo lo anterior, fuera poco, la ambición ilimitada de los latifundistas, así como la complicidad de importantes funcionarios de entonces, hizo que el Presidente Porfirio Díaz, expidiera el 26 de marzo de 1894 una ley por la que se disponía el fraccionamiento de los escasos ejidos existentes, para convertirlos en propiedades individuales, lo que unido a que no existía legislación que limitara la propiedad rural, agravó, al máximo, el problema agrario de México.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1.- Período inmediato anterior a la Revolución de 1910.
- 2.- Algunos precursores de la Reforma Agraria.
- 3.- Los clubes liberales.
- 4.- El Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano.
- 5.- Primeros movimientos armados.

La férrea dictadura del Porfiriato, hizo que -
cundiera el descontento en toda la Nación; que fuera ha-
ciéndose una atmósfera enrarecida, presagio de tormentas
a corto plazo. Entre los primeros y más destacados me-
xicanos, que hicieron aflorar este descontento, cabe men-
cionar a los hermanos Flores Magón, de quienes Ricardo -
fué el guía y cerebro iluminado. Hombre de sereno valor
civil, podemos llamarlo, con Diego Abad de Santillán, -
"El apóstol de la Revolución Social Mexicana". Nacido -
en San Antonio Eloxochitlán, Oaxaca, el 16 de septiembre
de 1863, ya a los 20 años de edad forma parte del Cuer-
po de redacción del periódico "El Demócrata", que com-
bate al régimen, por lo cual apenas alcanzó escasos 3 me-
ses de vida, ya que sus colaboradores fueron todos encar-
celados. Este hecho, en lugar de acobardar a Ricardo -
Flores Magón, lo impulsa a fundar, en 1900, un nuevo -
periódico que llevó el nombre de "Regeneración", empresa
en la que lo sigue su hermano Jesús.

Los liberales, nominación genérica que en aquel
entonces se daba a los opositores del Presidente Porfi-
rio Díaz, empiezan a organizar clubes políticos, como me-
dio de controlar a todos los que profesaban las mismas -
ideas, y como instrumentos adecuados para combatir a un
gobierno que se había puesto al margen de la Constitu-
ción de 1857, la cual debía regirlo, no obstante de que,
algunos malos mexicanos, la tachaban de inadaptable, adu-
ciendo que el legislador sólo se había concretado a ver-
tir, en ella, conceptos extranjeros.¹

El día 5 de febrero de 1901, se reúne en San -
Luis Potosí, un Congreso convocado por Camilo Arriaga, -

1.- 1910-Biografía de un año decisivo. A. Morales Jiménez.
I.N.E.R.M. 1963.

al que asisten representantes de dichos clubes, de toda la Nación. Esta asamblea proporciona, a Ricardo Flores-Magón, la oportunidad de tener contacto con un gran número de personas, de pensamientos afines, a los que infunde sus ideas revolucionarias.

En ese Congreso se hizo patente la fuerza de la oposición, a la dictadura, y se marcó el contenido ideológico del movimiento del grupo liberal. Pero el Porfirismo no podía permitir semejante amenaza, y en nombre de la paz, a base del terror, logró que se disolvieran los clubes. Sin embargo, la Revolución había empezado.

Cuando todavía no cumplía un año de estar editando "Regeneración", Ricardo y Jesús Flores Magón fueron aprehendidos y condenados a la pena de un año de prisión en la cárcel de Belen, lo que enciende aún más el ánimo del primero. Posteriormente, después de 3 años de trabajos forzados, diría sin amargura: "el dolor es un acicate para los espíritus fuertes. El flagelo no nos somete, nos rebela".¹ Jesús, en cambio, menos dispuesto para luchar, se retira, supliéndolo su hermano Enrique. En el año de 1902, Ricardo colabora en el periódico "El Hijo del Ahuizote", publicación de caricaturas de tendencia anti-reeleccionista, así como en "Excelsior", publicación distinta a la que dirigió R. Alducin. En 1903, Ricardo vuelve a ser aprehendido, y en el año de 1904, busca refugio en los Estados Unidos.²

El 10. de julio de 1906, en Saint Louis Mo., E.E.U.U., un grupo de batalladores por la causa del pue-

- 1.-Gpo. Cultural, Ricardo Flores Magón. Semilla Libertaria (Artículos) 1923. Tomo I pag. 4
- 2.-Ricardo Flores Magón. D. Abad de Santillán. Gpo. R.F. M. 1925. pags. 7, 9 y 13.

blo, encabezado por Ricardo Flores Magón, su hermano Enrique, así como el que años después habría de tener gran relieve, como hombre revolucionario, Antonio I. Villa---real, junto con otros destacados luchadores, como Librado Rivera, Rosalío Bustamante, Manuel Sarabia y Juan Sarabia, redactan y publican un importante documento, conocido con el nombre de Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, el cual ejercería poderosa influencia en el enfoque ideológico de la Revolución de 1910, como lo comprueba la advertencia de Emilio Romero Espinoza, - cuando años más tarde, dice: "Múgica, Jefe del Ala Iz---quierda del Constituyente, había captado las necesidades de su pueblo y ahora proyectaba, en la Constitución, las ideas sociales y revolucionarias del Programa y Manifiesto del Partido Liberal, a la Nación."¹

Programa fecundo y audaz Manifiesto que aportan nuevos y atrevidos conceptos, para aquel entonces, - de justicia social. Se pueden señalar, como notables, - los que se refieren a enseñanza laica, jornada de trabajo de 8 horas, establecimiento de salario mínimo, descanso dominical, y ABOLICION DE LAS DEUDAS DE LOS JORNALEROS DEL CAMPO PARA CON SUS AMOS. Además de esas ideas, dichos Programa y Manifiesto, abordan con claridad y valentía, el problema del agro mexicano, dedicándole un capítulo, en los siguientes términos:

"T I E R R A S

34.- Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva, la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes:

1.-La Reforma Agraria en México. Emilio Romero Espinoza. Cuadernos Americanos. pag. 31

35.- A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten, los repatriará el Gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierras para su cultivo.

36.- El Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda ceder a una persona.

37.- Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito y redimibles a plazos."¹

Como es fácil advertir, el mencionado Programa y Manifiesto, contenían los más valiosos principios para llevar a cabo la reforma agraria integral. Sus autores tenían una cabal idea del grave problema de la tierra - que presentaba, desde muchos años antes, caracteres nacionales, planteando fórmulas inteligentes para resolverlo, conforme a las circunstancias que privaban a principios de este siglo.

Sin embargo, analizando el Programa y Manifiesto, de que se ha hecho mención, en su conjunto, se puede afirmar que fué avanzado y exigente en materia obrera, - careciendo de penetración en lo que hace a la cuestión agraria, toda vez que siendo el latifundio el punto neurálgico del campo, no lo ataca a fondo, proponiendo medidas para destruirlo, sino que en el artículo 34, a que -

1.- Ricardo y Jesús Flores Magón.-Textos Políticos - Batalla a la Dictadura.- Empresas Editoriales,S.A. -- 1948 - pag. 151.

se ha hecho referencia, se limita a tratar el problema de las tierras ociosas, obligando a sus dueños, a hacerlas productivas, aún cuando amenaza con privarlos, por parte del Estado, de aquellas porciones que no cultiven, las cuales pasarán a manos de quienes ofrezcan trabajarlas. El artículo 35, pretende resolver el problema del bracerismo, en tanto que el 36, habla de dar tierras a quien lo solicite, sin más condiciones que el dedicarlas a la producción agrícola, así como no venderlas. El anterior precepto había de inspirar una ley, del Presidente Obregón, sobre tierras libres para los mexicanos. El mismo artículo, fija la extensión máxima de tierras que el Estado podría ceder a una persona, sin ocuparse de limitar la propiedad en general, independientemente del área cultivada, que hubiera sido una forma directa de atacar al latifundio.

El artículo 37, se adelanta a una realidad - la existencia de un gran número de campesinos pobres - que, aunque se les diera la tierra, no podrían cultivarla, - dificultad que resuelve proponiendo una manera razonable de refaccionarlos.

Cuando hago ver que el Programa y Manifiesto, - citados, no fueron, en materia agraria al menos, lo suficientemente penetrantes, lo hago a guisa de simple comentario, y nunca con el ánimo de consignar una censura, ya que lo que hoy podemos calificar como falta de decisión o carente de energía, hay que situar los hechos, en su tiempo, para darles el valor que realmente representan, y por lo que respecta al Programa y Manifiesto, referidos, la verdad es que causó muchas inquietudes y - asustó a muchos de los que entonces se llamaban revolucionarios, precisamente porque veían en su contenido, -

exceso de atrevimiento. Fué tanta la zozobra que infundió el documento de que se habla, que después, cada uno de los personajes que llegaron a descollar en la lucha, procuraron formular otros programas, según su particular modo de pensar y de medir las necesidades del país.

El Programa y Manifiesto del Partido Liberal - Mexicano, se difundió en todo el ámbito del territorio - patrio, y contribuyó para enardecer el espíritu del pueblo, contra la dictadura del Presidente Díaz, así como - para orientar y sustentar al pensamiento progresista del Constituyente de Querétaro, en donde se plasmaron, con - categoría de Ley Suprema, sus más importantes postulados.

Es lamentable que un ideólogo tan vigoroso; que un hombre de voluntad inquebrantable; que un mexicano de virtudes tan altas, como fué Ricardo Flores Magón, se - hubiera desviado hacia el anarquismo mundial, perdiéndose mucho de lo que pudo haber realizado en favor de la - Revolución.

Uno de los focos de permanente descontento, - que confrontaba la dictadura del Presidente Díaz, por la notoria injusticia de que eran objeto, se localizaba en el Estado de Sonora, constituido por el grupo indígena - de los yaquis, quienes desde 1875, hicieron sentir su - oposición al Gobierno Porfirista. Diez años después, to - dos los pueblos de los ríos Yaqui y Mayo, estaban levantados en armas, situación que se prolongó hasta 1887 en - que el Jefe de los yaquis, de nombre Cajeme, tras de haber sido derrotadas sus fuerzas, fué asesinado en Cócocorit.

Vencidos los yaquis, el Gobierno aplicó la Ley de Terrenos Baldíos, en aquella región, medida que permitió el señor Ramón Corral, así como a los socios de este,

señores Torres e Izábal, quienes adquirieron 400,000 hectáreas, al precio vil de 60 centavos cada una, con la complicidad de la compañía extranjera Richardson Construction Co.. Otra compañía de norteamericanos, The Yaqui - Delta Co., compró terrenos en condiciones similares, operaciones que no fueron otra cosa que verdaderos despojos cometidos en contra de los indígenas, quienes volvieron a la lucha, con la esperanza de recuperar sus propiedades, en tanto que el Gobierno no escatimaba dinero, ni esfuerzo, para aniquilarlos. Fué tan severa y cruel la acción oficial, que bien podía pensarse que el Gobierno se identificaba con el adagio de que "no hay mejor indio que el indio muerto". En ese empeño de exterminio, se quiso poner un acento de amarga generosidad, que perdonaba la vida, a cambio de desarraigar algunos yaquis, talvez los que se consideraban más peligrosos, enviándolos, como esclavos, a Yucatán.

Otro de los centros de descontento, por causas análogas y simultaneo al de los yaquis, se encontraba en Yucatán, en donde los indígenas mayas eran brutalmente tratados. Desgraciadamente, la resistencia que opusieron, no tuvo la fuerza necesaria para evitar que fueran despojados de sus pertenencias, quedando sometidos a un régimen de disimulada esclavitud, situación que prevaleció durante muchos años. Este régimen, prácticamente vino a modificarse en el año de 1938, ya que el Gobernador Carrillo Puerto y el General Salvador Alvarado, en 1923, no alcanzaron a rescatar a los mayas de tan ignominiosa situación.

En los años de 1891 a 1892, los Tomochitecos; en Chihuahua, y los Mayos, en Sonora, por móviles igua--

les a los que impulsaron a los yaquis y a los mayas, se alzan, también, contra el Gobierno. Unos y otros son sometidos, mediante la fuerza, pero el fermento de inconformidad, quedaba latente.

Todos los anteriores rescoldos, que la fuerza del Gobierno no logró apagar, vinieron a sumarse a la chispa que produjo la huelga de Cananea, Sonora, de donde cundió la flama de la Revolución, que habría de incendiar, pocos años después, todo el territorio nacional. - El 10. de junio de 1906, los trabajadores mineros de Cananea, dirigidos por Manuel M. Dieguez, Esteban Baca Calderón y Lázaro Gutiérrez de Lara, notificaron a la Gerencia de la Cananea Consolidated Cooper Co., que se declararían en huelga, si no se atendían las peticiones que le presentaron. Como estas no fueron resueltas favorablemente, los obreros organizaron una manifestación que fué disuelta por las autoridades, con un saldo sangriento de algunos trabajadores que resultaron heridos y muertos. Posteriormente, con la complicidad de algunos funcionarios del país, rurales armados, "Rangers" de Estados Unidos, penetraron al lugar de los hechos, con notoria violación de la soberanía nacional, para reprimir a los descontentos. Dieguez y Baca Calderón, fueron conducidos al presidio de San Juan de Ulúa, del Estado de Veracruz.¹

Al anterior suceso, siguieron otros no menos importantes y violentos. En efecto, el 26 de septiembre de 1906, ocurre el primer levantamiento Magonista, cuando Juan José Arredondo, al frente de un grupo de correlistas, ataca la plaza de Jiménez, Coahuila, empresa en la que no tiene éxito. Cuatro días después, otro li-

1.- La Revolución Mexicana.-José Mancisidor. Ed.Gusano - de Luz. 1958. pags. 54 a 57.

der Magonista, Hilario Salas, en Acayucán, Veracruz, encabeza otro levantamiento, enarbolando por primera vez - la bandera agraria.¹

Movimientos similares continuaron en varios - rumbos del país, en razón de que el descontento popular - aumentaba cada vez más. En 1908, el 24 de junio, un con - tingente de hombres armados, se apodera por breve tiem - po, de la población de viesca, Coahuila, lugar de donde - se retiran, ante la presencia de las fuerzas federales.

El 26 de junio, del mismo año, en las Vacas, - otro grupo de rebeldes intenta apoderarse del lugar, pro - pósito que abandonan, tras largas horas de lucha, por - falta de municiones.

En el pueblo de Palomas, Chihuahua, un puñado - de hombres valientes ataca la población, con idénticos - resultados que en el caso anterior. En el mismo pueblo - de Palomas, hubo otro levantamiento de mayor importancia encabezado por Enrique Flores Magón, movimiento que fué - sofocado por las tropas del Gobierno.²

Valladolid, del Estado de Yucatán fué escena - rio, en junio de 1910, de un nuevo intento de rebelión - de los mayas, el cual no tuvo más fortuna que los ante - riores.

Todos esos signos, que acusaban un profundo - - descontento del pueblo, ansioso de libertad y de justi - - cia, aún cuando de momento fueron dominados por el Go - - bierno, en el fondo, cada uno de ellos iba haciendo ejem - plo de lo que debía hacerse contra un régimen que se man - tenía divorciado y distante de los intereses populares.

- 1.-Historia de la Revolución Mexicana.F.Barrera Fuentes. I.N.E.R.M. 1955. pag. 204.
- 2.-Historia de la Revolución Mexicana.J.S.Herzog.ob.cit. pag. 146.

Ricardo Flores Magón, en artículos vehementes, publicados en "Regeneración", el 24 de septiembre de - - 1910 y el 10. de octubre del mismo año, invita abiertamente al pueblo a la lucha y señala, refiriéndose al Porfiriato, que "la catástrofe está en marcha. Jiménez y - Acayucán, Palomas, Viesca, Las Vacas y Valladolid, son - las primeras rachas de un aliento formidable. Paradójica - trágica: la libertad, que es vida, se conquista repartien - do la muerte".

Enardece, también, a los hombres del campo - - cuando les dice: "...Taciturnos esclavos de la gleba, re - signados peones del campo, dejad el arado. Los clarines de Acayucán y Jiménez, de Palomas y Las Vacas, de Viesca y Valladolid, os convocan a la guerra para que toméis po - sesión de esa tierra, a la que dais vuestro sudor, pero - que os niega los frutos, porque habeis consentido, con - vuestra sumisión, que manos ociosas se apoderen de lo -- que os pertenece, de lo que pertenece a la humanidad en - tera, de lo que no puede pertenecer a unos cuantos hom - bres, sino a todos los hombres y todas las mujeres que - por el solo hecho de vivir, tienen derecho a provechar, - en común, por medio del trabajo, toda la riqueza que la - tierra es capaz de producir."

Ya este artículo periodístico lo termina, como el manifiesto del 23 de septiembre de 1911, con la pala - bras que después haría suyas el Caudillo Emiliano Zapa - ta: "Tierra y Libertad".¹

La ideología revolucionaria, un tanto disper - sa, y en ocasiones hasta confusa, hubo de encontrar su - síntesis en los diferentes planes que se conocieron, du -

1.- Semilla Libertaria. ob. cit. pags. 23, 31 y 32.

rante la lucha armada, en los que se compendiaron, también, los propósitos que en materia agraria, tenían sus autores.

C A P I T U L O II

ÉPOCA REVOLUCIONARIA

- 1.- Plan de San Luis
- 2.- Plan Político Social
- 3.- Plan de Texcoco
- 4.- Manifiesto del Partido Liberal
- 5.- Plan de Tacubaya
- 6.- Plan de Ayala
- 7.- Plan de Chihuahua
- 8.- Plan de Guadalupe
- 9.- Plan de Oxtotepec
- 10.- Plan de Veracruz
- 11.- Proyecto de Ley Agraria de Luis Cabrera de 1912
- 12.- Ley de 6 de enero de 1915
- 13.- Ley Agraria de Villa.

Por orden cronológico, el primero de esos documentos, fué el conocido con el nombre de

PLAN DE SAN LUIS

Elaborado por Don Francisco I. Madero, dicho documento resulta eminentemente político, pues si bien contiene alguna referencia del problema agrario, esto se hace apenas sobre la superficie y de manera equivocada.

Dicho Plan, fechado el 5 de octubre de 1910, en San Luis Potosí, en realidad fué redactado y firmado en San Antonio, Texas. Sobre el tema que nos ocupa, tiene el siguiente párrafo: "Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá, a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Solo en el caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo."

Como se puede ver, mediante la ejecución del referido Plan, se trataba simplemente de restituir, a sus anteriores dueños, las tierras adquiridas, bien por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por resolución de

algún Tribunal, que significaran despojo en perjuicio de pequeños propietarios.

Parece evidente que este ofrecimiento se hacía, con la intención política de ganar partidarios, ya que - Don Francisco I. Madero figuraba entonces como candidato a la Presidencia de la República.

El señor Madero, como candidato primero y como Presidente de la República, después, soslayó plantear en serio la resolución del problema agrario en el país. Esto se confirma por las propias declaraciones del Presidente Madero, hechas al periódico "El Imparcial", de 27 de junio de 1912, en las que subraya que "nunca pensó, - ni ha pensado repartir las grandes propiedades; que si - bien ha abogado por la creación de la pequeña propiedad, eso no significa que fuera a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente."¹

La tibieza y moderación del Plan de San Luis, - así como su incumplimiento, ya que ni siquiera se hicieron efectivas las promesas de restitución de tierras, - "usurpadas por la justicia venal",² así como por la - corrompida administración pública, tal vez porque las condiciones del país no lo permitieran, hizo que muchos de - los que antes eran adictos del Presidente Madero, se mostraran inconformes, pues en la mente de los revolucionarios, campeaba la idea de que eran necesarios profundos - cambios sociales, algunos de los cuales sentían, asimismo, la imprescindible necesidad de repartir la tierra, - contra la complacencia del señor Madero, quien se sentía satisfecho con haber logrado la renovación democrática -

1.- Hemeroteca de la U.N.A.M.

2.-La Revolución Agraria de México, A.Molina Enríquez. - 1936. LIBRO V Pag. 84.

del poder. El Profesor y General Candido Navarro, es la primera voz revolucionaria que se levanta, exigiendo al Presidente Madero el cumplimiento de su Plan, actitud - que le vale ir a prisión, en la Penitenciaría de esta -- Ciudad.

El 18 de marzo de 1911, sale a la luz pública, otro documento llamado

PLAN POLITICO SOCIAL

Ese Plan lo proclamó un grupo de personas que se ostentaban como representantes de los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal. De contenido político y Social, desconocía al General Díaz como Presidente, así como al Vice-presidente, senadores, diputados, y a todos los funcionarios - de "elección popular". Reconocía al señor Madero como - Presidente provisional y Jefe de la Revolución, sosteniendo la vigencia de la Constitución de 1857, el voto - libre y la no reelección.

Acerca de la cuestión agraria, el documento de que se trata, comprendía los incisos siguientes:

"VIII.- Se protejera en todos sentidos a la raza indígena, procurando por todos los medios su dignificación y su prosperidad;

IX.- Todas las propiedades que han sido usurpadas, para darlas a los favorecidos, por la actual administración, serán devueltas a sus antiguos dueños;

X.- Se aumentarán los jornales a los trabajadores de ambos sexos, tanto del campo como de la ciudad, - en relación con los rendimientos del capital, para cuyo fin se nombrarán comisiones de personas competentes para

el caso, las cuales dictaminarán, en vista de los datos que necesiten para esto;

XI.- Las horas de trabajo no serán menos de 8 ni pasarán de 9;

XIV.- Todos los propietarios que tengan más terrenos de los que puedan o quieran cultivar, están obligados a dar los terrenos incultos a los que lo soliciten, teniendo, por su parte, derecho al rédito de un 6 por ciento anual, correspondiente al valor fiscal del terreno."

Como se puede apreciar, este Plan era casi una calca del Plan de San Luis, que tácitamente reconocía -- puesto que también se ocupa de la restitución de tierras mal habidas, durante el Gobierno del Presidente Díaz, -- con la única novedad que se advierte en el inciso XIV, -- en donde se establece la sanción a los propietarios de terrenos incultos, de entregarlos para su cultivo a quienes lo soliciten, promesa que indudablemente marca una concepción más adelantada que la del Plan de San Luis, -- sobre el problema agrario. Este Plan, según el Licenciado Molina Enríquez, fué apócrifo, ya que en realidad se trata del Plan de Texcoco, del que después se hablará, -- el que hizo circular antes de su proclamación, la señora Dolores Jiménez y Muro, quien lo envió a varios Jefes Militares, apareciendo entonces como obra de ella y de los militares que lo hicieron suyo.

Entre los hombres de la Revolución, que se -- apartaron del señor Madero, por distintos motivos, cabe mencionar al señor Licenciado Emilio Vázquez Gómez, a -- quien se le atribuye la redacción original, del

PLAN DE TEXCOCO

Dicho documento, en rigor, no fué conocido, como tampoco vió la luz pública, "El Plan de Tacubaya", que recordaba, por su nombre exclusivamente, aquel otro de la época de Santana, formulado, también, por el mismo Licenciado Emilio Vázquez Gómez, antes de abandonar el país.

En realidad, es el Licenciado Andrés Molina Enríquez a quien le corresponde la paternidad del auténtico Plan de Texcoco, proclamado el 23 de agosto de 1911, en el que se desconoce al Gobierno provisional del señor De la Barra y suspende, en toda la República, el orden constitucional, hasta que el dominio de las fuerzas revolucionarias hicieran realidad, la paz, en todo el territorio nacional. En este documento se designaban, para formar un Consejo Especial, a los señores Licenciado Emilio Vázquez Gómez, Don Manuel Bonilla, así como a los cabecillas Pascual Orozco y Emiliano Zapata.

El Licenciado Molina Enríquez, en el Plan de que se trata, se hace eco del descontento que había entre muchos revolucionarios, y compara al Presidente Madero con el Presidente Comonfort, en cuanto licenció al ejército del pueblo, poniéndose en manos de sus enemigos, al dejar, como guardian de las Instituciones, al vencido Ejército Federal.

El documento de que se trata, por lo que ve a la cuestión agraria, que es el tema que fundamentalmente nos interesa, pretendía imprimir un carácter social al movimiento revolucionario, superando en esto a los lineamientos trazados por el señor Madero, quien sustentaba,

nada más, una proyección política bajo el lema de "Sufrago Efectivo. No Reelección". En tales condiciones, simultáneamente a la proclamación del mencionado Plan, se expidieron algunas disposiciones, entre las que se destacan las relativas al fraccionamiento de las grandes propiedades, así como las que se referían a las Rancherías, Pueblos y Tribus, sin dejar escapar la concerniente al jornal de los trabajadores.

Pero todavía era más ambicioso el referido Plan, ya que no solo se pronunciaba por el reparto de la tierra, sino que se detenía a considerar la conveniencia de una mejor distribución del agua.

No prosperó el Plan de que me vengo ocupando, toda vez que su autor y quienes lo hacían suyo, fueron delatados, siendo llevado a prisión el Licenciado Molina Enríquez.

No obstante la falta de éxito del citado Plan, tuvo el mérito de haber inspirado, después, el Plan de Ayala, según lo reconoció el propio Emiliano Zapata, a través de la correspondencia que por conducto del General Gonzalo Vázquez Ortíz, sostuvo con el señor Licenciado Andrés Molina Enríquez.

Cronologicamente, corresponde en este estudio, comentar

EL MANIFIESTO DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO, DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1911.

Ese Manifiesto, en rigor, fué una afirmación al Programa del 10. de julio de 1906, lanzado por el mismo Partido, del que ya hemos hecho mención, en páginas anteriores. En este documento, la Junta Organizadora

del Partido Liberal, expresa los anhelos libertarios del pueblo, y llama a todos los mexicanos para unir sus esfuerzos, para abolir la propiedad privada. Contiene algunos conceptos un tanto anárquicos, cuando declara que al operarse dicha abolición, el Gobierno no tendría razón de ser y se acabaría con el capital, la Autoridad y el Clero, subrayando, además, que el derecho de propiedad individual, es un derecho inicuo.

Propone, asimismo, que la tierra no sea dividida en forma individual, porque se correría el peligro de volver al sistema capitalista, con todas sus nefastas consecuencias, así como que se unifiquen los campesinos y trabajen la tierra en común, sistema con el cual se evitarían los peligros e inconvenientes de la propiedad individual, procedimiento que tendría la ventaja de hacer que el campesino trabajara menos y produjera más.

La Junta Organizadora del Partido Liberal, estuvo integrada casi por los mismos signantes del Programa de 1906. El Manifiesto de que se trata no tuvo éxito, tal vez porque para entonces, el grupo Magonista -- había caído de lleno en el anarquismo, queriendo llevar a cabo reformas sociales completamente impracticables. Sin embargo, algunas de las ideas que contenía dicho documento, fueron aprovechadas por determinados jefes revolucionarios, quienes las hicieron valer con posterioridad.

Dificultades de tipo político entre Don Francisco I. Madero y el Licenciado Emilio Vázquez Gómez, -- que condujeron a un radical distanciamiento entre ambos, hicieron que el último de ellos, unos días antes de que

el señor Madero protestara como Presidente de la República, el 31 de octubre de 1911, se pusiera de acuerdo con los señores Policarpo Rueda, Faulino Martínez y Francisco I. Guzmán, firmando los cuatro lo que se conoce con el nombre de

PLAN DE TACUBAYA

Ese documento, producto del despocho, proponía declarar nulas las elecciones de Presidente y Vice-presidente de la República, en las que habían resultado victoriosos, respectivamente, tanto Don Francisco I. Madero, como el Licenciado José María Pino Suárez, así como que se declararan disueltas las Cámaras que integraban el Congreso de la Unión, pretendiendo llevar a la Primera Magistratura del país, al Licenciado Emilio Vázquez Gómez, acusando al señor Madero de incumplimiento del Plan de San Luis.

En materia del campo, el Plan que nos ocupa, enfáticamente declaraba: "el problema agrario, en sus diferentes modalidades, es en el fondo, la causa fundamental de la que derivan todos los males del país, y de sus habitantes."

Después de que el principal autor de dicho Plan - el Licenciado Vázquez Gómez - salió al exilio, el documento en cuestión cayó en el vacío, sin el menor éxito.

A los dos documentos anteriores, sucedió otro que ya hemos citado, el cual alcanzó gran resonancia, -- tal vez por haberlo suscrito elementos netamente campesinos, pero principalmente por los puntos que en materia agraria sostenía: Me refiero al

PLAN DE VILLA AYALA.

Ese Plan, a diferencia del de Tacubaya, no se proponía llevar a la Presidencia de la República a persona determinada. En efecto, el 28 de noviembre de 1911, - en Villa de Ayala, Morelos, firmado por Emiliano Zapata, Otilio E. Montaña, José Trinidad Ruiz, Eufemio Zapata, - Prócuro Capistrán, Jesús Morales, Jesús Navarro y algunos otros jefes y oficiales del Ejército del Sur, conoció la luz pública el documento en cuestión, cuya paternidad literal se atribuye al Profesor Otilio E. Montaña, a quien se consideró como el sociólogo del Movimiento Zapatista.

Dicho documento, de verdadero origen popular, - tiene íntima conexión con el Plan de Texcoco. En el que comentamos ahora, se desconoce al señor Madero, como presidente de la República, reconociendo a Pascual Crozco y a Emiliano Zapata, como Jefes de la Revolución, la cual debería continuar. Si comparamos uno con otro, veremos que tienen similitud en su contenido político.

La parte fundamental del Plan, está contenida en los siguientes puntos:

"6o.- Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas - que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes y muebles desde luego, los pueblos -- o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en las manos, la mencionada posesión, y --

los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, - lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7o.- En virtud de que la inmensa mayoría de -- los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, 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, por esta causa, se ex--propiará, previa indemnización, de la tercera parte de -- esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, -- a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos -- de sembradura o de labor y se mejore en todo y para to--do, la falta de prosperidad y bienestar de los mexica----nos.

8o.- A los hacendados, científicos o caciques-- que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se les nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de -- las víctimas que sucumban en las luchas del presente -- Plan."

Los puntos transcritos y el 9o. del mismo - - Plan, fueron los que se adicionaron al Plan de San Luis, que los hombres del Sur hicieron suyo, al desconocer al señor Madero.

El Plan de Ayala, constituye un verdadero Plan revolucionario en materia agraria, que levantó a todos -- los campesinos del Sur y en especial del Estado de Morelos, pues expresaba todos los anhelos y sentimientos del

campesinado, en relación al problema agrario.

De los puntos que anotamos y que son la parte-medular del Plan, en materia agraria, se desprende que lo que se proponían, quienes lo redactaron, era crear la pequeña propiedad, como medio de dar prosperidad al país, y volver al ejido español, como medio de sustento de los poblados. Cuando se conoció dicho Plan, se creyó que era demasiado radical, y por tanto, difícil de llevarlo a cabo. En realidad, era moderado, ya que solo pretendía restituir, a sus legítimos dueños los terrenos que habían sido despojados, así como expropiar previa indemnización de la tercera parte, los latifundios, con la advertencia de que cuando los propietarios se opusieran a la ejecución del Plan, se procedería a nacionalizar las otras dos terceras partes.

El ofrecimiento del pago previo, para expropiar, constituyó un grave escollo, pues no había entonces dinero disponible para cubrir dicha exigencia. Este error pudo haberse evitado empleando en lugar de la palabra "Previo", el término "Mediante", ya que esta expresión, según se ha entendido, no obliga a la indemnización, anticipada, sino que el pago puede hacerse después.

Tanto el Plan de Texcoco, como el de Ayala, resultan coincidentes en cuanto que los dos desconocían al Presidente Madero, y consideraban que la Revolución se había detenido, pugnando para que siguiera adelante. Esos documentos se hermanan, también, en que tanto Molina Enríquez como Zapata, tuvieron la visión de que el movimiento revolucionario debía ostentar un contenido social. Por otra parte, ambos documentos tratan el problema agrario, en adiciones hechas a cada uno de ellos.

El 25 de marzo de 1912, firmado en la Ciudad de Chihuahua, por los generales revolucionarios Pascual Orozco, José Luis Salazar, Emilio Campa, Benjamín Arguendo y otros, precisamente cuando el primero de ellos se había levantado en armas, en contra del Presidente Madero, se tiene noticia de otro documento conocido con el nombre de

PLAN DE CHIHUAHUA, O FACTO DE LA EMPACADORA

En dicho Plan se reconoce al Licenciado Emilio Vázquez Gómez como Jefe de la Revolución, aún cuando muy poco después y por ambiciones personales, Pascual Orozco le retira dicha representación.

Ese documento propugna por el triunfo de los planes de San Luis, de Tacubaya y de Ayala. Es un Plan mucho más técnico y avanzado que los mencionados anteriormente, y tiene una marcada influencia del Manifiesto del Partido Liberal de 1906.

El artículo 37 de Plan de Chihuahua decía:

"Siendo el problema agrario, en la República, el que exige más atinada y violenta solución, la Revolución garantiza que desde luego procederá a resolverlo, bajo las bases siguientes:

- 1.- Reconocimiento de la propiedad a los poseedores pacíficos, por más de veinte años.
- 2.- Revalidación y perfeccionamiento de todos los títulos legales.
- 3.- Reivindicación de los terrenos arrebatados por despojo.
- 4.- Repartición de todas las tierras baldías y

nacionalizadas en toda la República.

5.- Expropiación por causa de utilidad pública, previo avalúo, a los grandes terratenientes que no cultiuven habitualmente toda su propiedad, y las tierras así - expropiadas, se repartirán para fomentar la agricultura-intensiva.

6.- A fin de no gravar el erario ni echar ma--no de las reservas del tesoro, ni mucho menos aumentar - con empréstito al extranjero, la deuda exterior de la naución, el Gobierno hará una edición especial de bonos - - agrícolas para pagar con ellos los terrenos expropiados- y pagar a los tenedores el interés del 14% anual, hasta su amortización.

7.- Se dictará una ley orgánica, reglamentaria de la materia."

Como podemos apreciar, la preocupación funda--mental de dicho Plan, como reflejo de las ideas y probleumas de la gente del Norte, era la expropiación de los - grandes latifundios.

Pascual Orozco se adueñó de Chihuahua.

Tras de algunas victorias de los Orozquistas,-- contra tropas del General González Salas, el General Vicutoriano Huerta los derrotó, en las batallas de Rollano - y Bachimba.

Un hecho trágico de enorme repercusión nacio--nal, vino a ensombreser el rumbo de la Revolución. Es--toy haciendo mención del doble asesinato cometido por el traidor Victoriano Huerta, en las personas del Presidenute y Vice-presidente de la República, señor Francisco I.

Madero y Licenciado José María Fino Suárez, respectivamente, contra esa descalificada y oprobiosa acción, el Gobernador del Estado de Coahuila, Don Verustiano Carranza, después de que la Legislatura Local expide el decreto relativo al desconocimiento del usurpador, en la Ciudad de Saltillo, se levanta en armas enarbolando la bandera del Constitucionalismo.

En compañía de un grupo reducido de amigos y partidarios que seguían al señor Carranza, el 26 de marzo de 1913, en la Hacienda de Guadalupe, se firma un documento que figura en la Historia de la Revolución, conocido con el nombre

PLAN DE GUADALUPE.

Pobre en redacción y contenido, dicho Plan dá la impresión de no interesarse en la solución de los problemas económicos y las reformas sociales que tanto urgían. Por tanto, no lo incluiría en este estudio de no ser porque, como resultado de las Conferencias de Torreón, se consideró que debía no solo ser un Plan político, sino que debía ocuparse del problema obrero y campesino.

En tales condiciones, el 3 de julio de 1914, se añadió la cláusula octava al Plan, que se le ha llamado "Cláusula de Oro", cuyos autores fueron el General Antonio I. Villarreal, antiguo Magonista, y el Ingeniero Manuel Bonilla, la cual decía:

"Siendo la actual contienda una lucha de los desheredados contra los abusos de los poderosos, y comprendiendo que las causas de las desgracias que afligen al país, emanan del pretorianismo, de la plutocracia y -

de la clerecía, las Divisiones del Norte y del Noroeste, se comprometen solemnemente a combatir hasta que desaparezca por completo el Ejército Ex-federal, el que será - substituído por el Ejército Constitucionalista; a implantar, en nuestra Nación, el régimen democrático; a procurar el bienestar de los obreros; a emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de tierras o por otros medios que tiendan a la resolución del problema agrario; y a corregir, castigar y -- exigir las debidas responsabilidades, a los miembros del Clero Católico Romano que material o intelectualmente hayan ayudado al usurpador Victoriano Huerta."

PLAN DE OXTOTEPEC

El 19 de julio del año de 1914, en Oxtotepec, - Estado de México, apareció publicado un documento con el nombre del pueblo en que se hizo, firmado por algunos -- militares y civiles, de filiación Zapatista, entre los - que figuró el señor Licenciado Antonio Díaz Soto y Gama. Este Plan no contiene novedad alguna, pudiendo conside-- rarse, en realidad, como una ratificación del Plan de - Ayala.

En el Puerto de Veracruz, el 12 de diciembre - de 1914, se formuló lo que conocemos como el

PLAN DE VERACRUZ

Ese documento señalaba que el Primer Jefe de - la Revolución, Don Venustiano Carranza, expediría y pondría en vigor leyes y modidas necesarias para satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del - - país y "leyes agrarias que favorezcan la formación de la

pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados."

Como se advierte, dicho Plan contiene la promesa de resolver el problema agrario, creando la pequeña propiedad, pero sin referirse, para nada, al régimen ejidal, circunstancia que le resta interés. Sin embargo, el Plan de que se trata cobra alguna importancia, porque como consecuencia del mismo, se dictó la ley del 5 de enero de 1915. Como la mencionada ley constituye el antecedente inmediato de la Reforma Agraria, en nuestro país, en seguida hago el adecuado comentario:

LEY DE 6 DE ENERO DE 1915

Esa ley, como lo acabamos de afirmar, fué la consecuencia lógica del Plan de Veracruz. De aquí que, en cumplimiento del compromiso contraído en dicho Plan, se expidiera la ley de que se trata, en el Puerto de Veracruz.

Se asegura que la redacción de dicha Ley, fué encomendada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, al señor Licenciado Luis Cabrera, quien consecuente con sus ideas, según el discurso que como Diputado Federal, pronunció en la Cámara, el 3 de diciembre de 1912, en el que expresó la necesidad de volver a dar vida a los ejidos de los pueblos, como medio de la solución del problema agrario, vertió en ella los mismo conceptos, que si en aquel entonces no tuvieron eco, en esta ocasión adquirieron importancia relevante, puesto que han servido de piedra angular para la actual legislación agraria.

Los puntos fundamentales de esa Ley, se sustentan en una serie de declaraciones de nulidad, contenidas en el artículo 10. de la misma, que en sus tres fracciones dice:

"I).- Se declaran nulas todas las enajenaciones de tierras comunales de los indios, si hubieran sido hechas por autoridades estatales, contraviniendo lo dispuesto por la Ley de 25 de junio de 1856.

II).- Se declaran nulas las concesiones, y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente, a partir de diciembre de 1870.

III).- Se declara la nulidad del apeo y deslinde hecho por las compañías deslindadoras, autoridades locales o federales, si se invadieron ilegalmente las tierras comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades indígenas, en el período ya señalado."

Se pretendió, con esta ley, la restitución y la dotación ejidal, tratando de que volviera a surgir el ejido español y limitar, legalmente, la creación del latifundio.

La ley de que se trata convierte al ejido en tierras para el cultivo, sin pertenecer al común del pueblo, puesto que se hace una división parcelaria individual, quedando la propiedad en pleno dominio.

Los restantes artículos de mayor interés, de esta ley, son los siguientes:

"Art. 3o.- Los pueblos que, necesitándolos, carezcan de ejidos, o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, po-

drán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos, conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional, el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Art. 4o.- Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidiesen, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I.- Una Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones...:

II.- Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República...:

III.- Los Comités Particulares Ejecutivos, que en cada Estado se necesiten...:

Art. 8.- Las resoluciones de los Gobernadores o Jefes Militares, tendrán el carácter de provisionales; pero serán ejecutadas, en seguida, por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente con todos sus documentos y demás datos que se estimasen necesarios, se remitirán, después, a la Comisión Local Agraria, la que a su vez lo elevará con un informe, a la Comisión Nacional Agraria.

Art. 9.- La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda, el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Art. 10.- Los interesados que se creyeron perjudicados... podrán ocurrir ante los tribunales... En los casos en que se reclame contra reivindicaciones, y en que el interesado obtenga resolución judicial, declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener... la indemnización correspondiente..."

La ley de 6 de enero, siendo el fundamento de toda ley agraria, no contiene bases sociales, pues en rigor, como hemos señalado, propiamente se trata de una exposición de nulidades tendientes a remediar los errores cometidos al amparo de las leyes de Reforma. Como se verá, reafirma los principios del Gobierno de Madero, por lo que hace al aspecto agrario, sirviéndose también, del mismo cuerpo administrativo para la solución de problemas agrarios que ocurrieran, y se señalan los procedimientos, fáciles de llevar a cabo, para la ejecución de las resoluciones que se dictaran.

La observancia y ejecución de esta ley, fué difícil, ya que durante 1915, se estaba en plena lucha revolucionaria, tratando de acabar con el Villismo. En 1916, los ejidos dados no fueron muchos, pero sí se le asentó el primer golpe contundente al latifundismo, y en honor a la verdad, pese a las críticas que le podamos hacer a esta ley, fué uno de los mejores frutos de la Revolución Mexicana de 1910.

Sin dejar de reconocer el mérito que le pueda corresponder al licenciado Luis Cabrera, por la intervención que tuvo en esta Ley, queremos dejar asentado, para quienes pretenden acreditar todo el mérito al citado profesionista, sosteniendo que Carranza promulgó la ley muy

a su pesar, que es a este último a quien toca llevarse - la mayor gloria, pues no podemos dejar de reconocer que - fué sobre él, como encargado del Ejecutivo Nacional, en - quien cayó todo el peso de la responsabilidad al dictar - la ley. Si pensamos por un momento en la situación de - violencia que privaba en la República, muy lejos de la - tranquilidad institucional de la que disfrutamos ahora, - aumenta mucho más el mérito de Don Venustiano Carranza, - ya que no cabe pensar que la expediera en contra de su - voluntad - se le ha acusado de tener antecedentes lati - fundistas - ya que por esos días quien tenía todo el man - do, era justamente el Primer Jefe, y por lo tanto, resul - ta increíble que hubiera sido presionado para expedir di - cha ley, toda vez que no compartía con nadie la autori - dad de que estaba investido. A mi modo de ver, creo que Don Venustiano Carranza, al promulgarla, fué porque sien - do un hombre de honor, y de firmes convicciones, no po - día dejar de cumplir lo que había ofrecido al pueblo, en el Plan de Veracruz. Más tarde, cuando se reunió el - - Constituyente de Querétaro, Don Venustiano Carranza - res - petuoso de este Cuerpo Colegiado, que era la suprema ex - presión del pueblo - aceptó, sin oposición, las reformas hechas al Proyecto de Constitución que envió, como Pri - mer Jefe Encargado del Poder Ejecutivo. Estas reformas - tendieron a plasmar en la Constitución, principios socia - les por los que se creía haber luchado, quedando compren - didos en los artículos 27 y 123 de nuestra Carta Magna, - a la que se incorporó la referida Ley de 6 de enero. En 1934, cuando las condiciones del país eran distintas, - - fué derogada dicha Ley, mediante un precepto constitucio - nal transitorio; pero durante su vigencia, fué, sin gene - ro de duda, el eje motor de toda la actividad nacional, -

en torno al problema agrario.

Como réplica a la ley de 6 de enero de 1915, - el bando Villista, que se había separado del grupo Ca---rrancista, después de la Convención de Aguascalientes, - lanza, el 24 de mayo del mismo año, en la ciudad de León, Guanajuato, lo que ha pasado con el nombre de

LEY AGRARIA DE VILLA.

Ese documento participa de las características de los Planes norteños, en cuanto que enfoca los problemas agrarios, desde un punto de vista regional. Mien---tras que los Planes que surgieron del Sur, se preocupa---ban fundamentalmente por la restitución y dotación de - tierras comunales, a los pueblos, la ley de que me ocu---po, se interesaba, de manera especial, por el fracciona---miento de los grandes latifundios y la creación multipli---cada de pequeñas propiedades.

Dentro del pensamiento que informaba dicha - - ley, encontramos que el artículo 1o., de la misma, hace referencia a los grandes latifundios, así como a la nece---sidad de limitar su extensión territorial.

El artículo 3o. declara de "utilidad pública - el fraccionamiento de las grandes propiedades territoria---les, en la porción excedente del límite", conforme a la superficie máxima que autorizan los dos primeros artícu---los, por el camino de la expropiación, mediante el pago---adecuado. Como novedad, en relación con los demás Pla---nes agrarios, se puede anotar el contenido del artículo---6o., que se refiere a la posibilidad de expropiar las -- aguas, materia de capital importancia que los demás do---cumentos similares, no trataron, hecha excepción del - -

Plan de Texcoco.

Otro punto novedoso, también, es el que se encuentra en el artículo 17, en el que se considera parte del patrimonio familiar, "todo lote de 25 hectáreas o menos, adquirido en virtud de los fraccionamientos", que ordenaba la ley.

C A P I T U L O I I I

TRIUNFO DE LA REVOLUCION

- 1.- La Reforma Agraria como exi
gencia de la Revolución.
- 2.- Su categoría constitucional.
- 3.- La Constitución de 1917 y
su artículo 27.
- 4.- Ley Agraria de 1934.
- 5.- Ley Agraria de 1942.

Tanto los Planes del Norte, como los del Sur, vieron los problemas agrarios desde ángulos localistas, según las particularidades de cada una de estas regiones del país, de modo que el primer documento que contempló esos problemas, con un horizonte nacional, fué precisamente la Ley de 6 de enero de 1915.

Una verdadera revolución significa transformar la estructura política, económica y social de un pueblo. Por lo tanto, la de 1910 tuvo que avocarse al problema de dar a México una nueva Constitución que contuviera -- las bases para llevar a cabo todos los cambios ofrecidos durante la lucha.

La sangre de mexicanos que regó el suelo de la patria, nutrió la planta que dió su mejor fruto: la Constitución de Querétaro. En ella, se plasmaron los anhelos centenarios del pueblo.

Con reminiscencias de la Constitución de 57, en realidad la del 17 es una nueva Carta Magna, que se distingue de aquella, por el articulado referente a las conquistas sociales, principalmente en las materias agraria y del trabajo.

Destacan, también, los preceptos legales relativos a la modificación del concepto de propiedad, enseñanza, organización municipal, como base de la estructura democrática de la República, y otros capítulos no menos importantes.

La realización de las reformas ofrecidas por la Revolución, no podían esperar más. Don Venustiano Carranza convoca a elecciones del Congreso Constituyente, que debía reunirse después en Querétaro, asiento del En-

Constitución, que con las garantías sociales que se incluyeron, tiende a acabar con la explotación del hombre por el hombre y del hombre por el Estado.

La inclusión del artículo 27, así como otros más, como ya lo he apuntado en este trabajo, no debieron formar parte del articulado, en los términos en que los conocemos, en estricta técnica jurídica, pues una Constitución debe contener, esencialmente, la estructura fundamental del Estado, creando, organizando y dando competencia a los Poderes Públicos Supremos, para actuar conforme a leyes secundarias que se expidan, inspiradas en las bases constitucionales.

La Constitución de 1917 encuentra su legalidad en el concepto de soberanía. Si convenimos, pues este tema es polémico por excelencia, con la teoría americana de que la soberanía reside esencialmente en el pueblo, concepto que plasma en la Constitución, y la delega en sus gobernantes como representantes del Estado y esa delegación la hace con un carácter limitado, tenemos que convenir, también, en que habiendo sido el pueblo quien se alzó contra la dictadura Porfirista primero, y contra la traición de Huerta después, tuvo el derecho en ejercicio precisamente de su soberanía, que durante la lucha armada había recobrado, para dictar y aprobar una nueva Constitución.

Por lo tanto, si bien es cierto que una Constitución supone su inviolabilidad, y concretamente la del 57 en su artículo 128 y la vigente en el 136 así lo establecen, sin que quepa en su texto reconocer el derecho a la violencia para desconocerla, también es cierto que-

la única entidad que no viola jamás la Constitución, es el pueblo, porque radicando en él esencialmente la soberanía, no puede incurrir en violaciones de un Código que sólo al pueblo le incumbe mantenerlo vigente, o modificarlo, según el interés colectivo. De este modo, la inviolabilidad a que se refieren los preceptos citados, debe entenderse que obliga a todos en lo particular, ya sea un funcionario, o un simple ciudadano.

Aquí no se trataba ya de hacer reformas a la Constitución, las que deben hacerse por los medios que la propia Constitución establece, pues esto no era posible, ya que el pueblo se estaba enfrentando a un Estado-represivo, a una dictadura que violaba permanentemente la Constitución, conforme a la cual debía ejercer las facultades expresas que el pueblo, en un acto de auto-determinación soberana, le había conferido.

Por las consideraciones anteriores, encuentro que, contra lo que sostiene el Maestro Tena Ramírez, la Revolución, desde su fase maderista encuentra, además de una fundamentación moral y una necesidad social, pues como el propio Maestro en su obra "Derecho Constitucional-Mexicano", y citando a Ihering dice: "Sobre el Derecho está la vida y cuando la situación en realidad es tal, y aquí la presumimos, es decir, un estado de necesidad política, la disyuntiva entre el Derecho y la vida se agudiza y la decisión, entonces, no es dudosa: el poder sacrifica al Derecho y salva la vida." Solo que yo quiero ir un poco más lejos y creo que también existe una fundamentación jurídica y, así, la Constitución que produjo la Revolución nació dentro de la legalidad y no adquirió dicha legalidad a posteriori por el reconocimiento

tácito de ella. No me convence Schmitt cuando sostiene que "una Constitución es legítima - esto es, reconocida, no solo como situación de hecho, sino también como ordenación jurídica, - cuando la fuerza y autoridad del Poder constituyente en que descansa su decisión es reconocida." Esto, que pudiera ser valedero para algunos otros casos, no se puede aplicar al de la Constitución del 17, producto de una auténtica Revolución popular. Con cuánta razón Durdeau afirma que "la Revolución implica creación de un orden nuevo. La validez de este orden no es efecto del éxito del movimiento revolucionario que transforma el hecho en derecho, operación respecto de la cual no se ha propuesto nunca una explicación aceptable, sino que está fundada en un cambio de la idea de derecho dominante en el grupo. Así como en el período pacífico todo el ordenamiento jurídico descansa sobre la idea del derecho realizado por el gobierno regular, la subversión revolucionaria se apoya en una idea de derecho que desafía a la que está incorporada oficialmente en el Estado, así pues, si la victoria de la idea revolucionaria se consuma por una destrucción de las bases de validez del orden jurídico anterior, no es por el solo efecto de algunos metrallazos bien colocados o de la ocupación oportuna de las centrales eléctricas; es porque la sustitución de una idea de derecho por otra como tema directo de la vida social, implica abrogación de la organización político-social existente y su reemplazo por un sistema jurídico nuevo. Y este acto puede ser exteriormente brutal, - puede ofrecer todas las apariencias del desorden, pero - no estará menos jurídicamente fundado desde el momento - en que se admite que el derecho no es, para una colectividad, una cadena definitivamente impuesta, sino un ins-

trumento para realizar su concepción del orden social deseable. La revolución no es una ruptura del derecho, sino una transformación de la estructura del derecho." - Tal parece como si Burdeau al hacer las afirmaciones anteriores estuviera contemplando el caso de la Revolución Mexicana, pues efectivamente, no fué el éxito lo que dió a la Revolución su fundamentación legal, ya que aunque, - por alguna circunstancia, hubiera fracasado, no por eso la idea del pueblo de sustituir su idea de derecho hubiera sido menos valedera.

El constitucionalismo izó la bandera de la legalidad que tomó de manos del Maderismo, y no violando la Constitución del 57 que invocaba, pues los representantes del Estado, ellos sí, violando dicha Constitución habían sentado un régimen dictatorial que el pueblo padecía y al cual se oponían, por lo que su determinación soberana era la de derogar una Constitución que ya no correspondía a sus necesidades, sustituyéndola por una nueva. Sé de antemano que, este camino por el que ahora me aventuro, al hacer las afirmaciones anteriores, es peligroso porque como lo dije al comenzar este capítulo, estas cuestiones son polémicas y admiten, por tanto, las posiciones mas contrarias. Lo que sí creo que no admite duda, es la cuestión relativa al gobierno de usurpación de Victoriano Huerta y llevo, con todo respeto, a una conclusión totalmente opuesta a la del Maestro Tena Ramírez cuando dice que, por el hecho de haberse cubierto las formalidades establecidas por la Constitución del 57, el gobierno del traidor Huerta no fué un gobierno usurpador, y no estoy de acuerdo, por que considero que el Maestro parte de una base falsa, pues nos dice que con las renuncias de Don Francisco I. Madero y José María Pino -

Suárez a sus cargos de Presidente y Vice-presidente de la República, la probación del Congreso a las mismas y los cambios siguientes hasta que Huerta se sentó en el poder, "se colocó el puente por donde el traidor ingresó a la legalidad". A este respecto cabe decir que Huerta no ingresó en ningún momento a la legalidad. El Maestro parece olvidar, o pasa por alto, el hecho de que las renunciaciones de Madero y Pino Suárez fueron hechas estando ambos encarcelados, con grave peligro de sus vidas y, por tanto, su voluntad viciada en el consentimiento, lo que confirmamos con su muerte violenta, días más tarde, a manos de los esbirros huertistas.

LA REFORMA AGRARIA COMO EXIGENCIA DE LA REVOLUCION

Al principio de este trabajo se ha dicho ya, - que el proceso revolucionario mexicano, ha tenido tres - momentos capitales: La Revolución de Independencia, por- la que se logra obtener la autonomía con respecto de la- Corona española; La Revolución de Ayutla, por virtud de- la cual alcanza el país la forma constitutiva de repúbli- ca federal y, finalmente, la Revolución de 1910, que se- propuso llevar a cabo la justicia social.

No obstante que cada una de ellas, al nacer, - perseguía diferentes fines políticos, puesto que cada - una nació bajo distintos signos y así, tenemos que, la - Revolución de 1810 surgió como un movimiento de indepen- dencia por lo que se repudiaba a Fernando VII; la Revolu- ción de Ayutla se propuso acabar con la dictadura santa- nista y estructurar al Estado; la Revolución de 1910, tu- vo por objeto terminar con otra dictadura, la de Porfirio Díaz, poniendo fin a sus innumerables reelecciones.- Sin embargo, encontramos que todas ellas tienen un mismo fondo, una misma y verdadera motivación, una sola causa- común: la tremenda miseria de la población rural.

Hemos visto en los capítulos anteriores la lu- cha librada por ese gran sector, en los que hemos dado - en llamar momentos capitales del proceso revolucionario- mexicano, que constituyen una vigorosa, heroica y conti- nua lucha agraria. La injusta distribución que de la - tierra hicieron los españoles en el período colonial, a base de entregar, a conquistadores y colonos, enormes - extensiones de las mejores tierras, despojando, de paso, a los pueblos de las tierras que tenían en común; así co

mo la inmisericorde explotación del peón del campo, constituyeron la causa primordial de la Revolución de Independencia. En Morelos encontramos, de manera precisa, - el grito popular expresado a través de sus labios, que - demandaba una justa forma de tenencia de la tierra.

Si bien es cierto que los insurgentes lograron la independencia de España, no pudieron resolver el problema agrario, debido a que Iturbide hizo fracazar estos intentos, al constituirse en representante de los grandes intereses que se movían en la nueva nación, y que hicieron que el problema de la injusta distribución de la tierra permaneciera en el mismo estado.

La Revolución de Ayutla no logró, tampoco, - transformación alguna por lo que respecta al problema - agrario, a pesar de que la causa que la produjo fué agraria. Habiendo fracasado la Revolución de Independencia para mejorar las condiciones de los campesinos, el país seguía padeciendo la misma situación y, por tanto, imperaba el descontento entre la masa campesina insatisfecha.

La historia volvió a repetirse, y los intereses particulares de los ricos terratenientes se impusieron sobre las justas demandas populares; nada lograron - constituyentes ilustres como Ponciano Arriaga, Ignacio - Vallarta y José María del Castillo Velasco, que trataron de hacer ver a la Asamblea Constituyente de 1856 - 1857, el trágico panorama del campo y la urgente necesidad de - solucionar el problema. La Constitución del 57, no se - ocupó de la cuestión agraria, dejando en el abandono a - los campesinos y manteniendo el mismo estado de intranquilidad en la República.

La férrea dictadura porfirista vino a agravar-

el problema. El acaparamiento de tierra en pocas manos fué aún mayor y esto se logró a través de las Leyes de Baldíos y Colonización, así como de las Compañías Deslindadoras. El trato dado a los peones del campo por los hacendados, no había variado mucho del usado por los encomenderos para con los sufridos indígenas.

Si bien es cierto que, como se ha dicho, la Revolución de 1910 se inició al calor del grito "Sufragio Efectivo. No Reelección", ya que el pueblo estaba cansado de las continuas reelecciones del General Díaz, es innegable que, también, tuvo como origen el problema agrario ya que, como hemos visto, las revoluciones anteriores no tocaron este problema, y el malestar seguía latente. Prueba de ello es que, cuando los revolucionarios pensaron que Madero había quebrantado su promesa de repartir tierras, la violencia resurgió, lanzando Zapata el Plan de Ayala. De igual forma que Madero, Carranza contempló la inquietud de los revolucionarios, quienes se encontraban descontentos hasta que este expidió, en 1914, el Plan de Veracruz.

Hemos visto, en el capítulo anterior, una serie de planes y leyes agrarias de la Revolución que plasman y dan idea de la tremenda lucha de un pueblo desposeído, por llegar a ser propietario de un pedazo de tierra que le diera sustento; unos mejor elaborados que otros peren en lo fundamental, todos pretendieron lo mismo; unos, no tuvieron mayor trascendencia y, otros como vieron profundamente a la Nación; todos, son reflejo del sentir de la masa campesina.

Una de las metas sociales de la Revolución, -

proablemente la más importante, como se ha visto al pasar revista a los planes agrarios revolucionarios, era la transformación de todo lo relativo a la tierra y, para ello, era preciso ir hasta las raíces mismas del problema, para poder dejar satisfechas las justas demandas del pueblo, por las que venía pugnando por más de un siglo.

Las necesidades políticas y económicas del país, hacían preciso la transformación mencionada, que no podía lograrse sino a través de una Reforma Agraria, esa palabra que desde entonces ha andado en boca de todos y que constituía la única forma de llegar a la meta que se habían señalado los hombres que participaron en la Revolución de 1910.

Así pues, al reunirse el Constituyente de 1917, los diputados comprendieron lo grave y urgente del problema. Supieron entender, que el sistema de propiedad territorial era el que se le planteaba por delante, y que debía resolverlo a la menor brevedad posible, por ser este punto una exigencia revolucionaria y que, por tanto no podían soslayar, máxime que contaban con la experiencia histórica de las Revoluciones de Independencia y de Ayutla, que no tocaron el problema agrario.

Don Venustiano Carranza, en cumplimiento a lo ofrecido en el Plan de Veracruz, expidió lo que constituyó el primer esfuerzo por llevar a cabo la Reforma Agraria, que fué la Ley del 6 de enero de 1915. Por ser esta Ley el antecedente inmediato de la Reforma Agraria merece una consideración especial y, por tanto, haremos otros comentarios adicionales a los expuestos, en diverso capítulo.

Esa Ley estableció dos instituciones coloniales, que fueron: la restitución de tierras, a aquellos pueblos que hubieran sido desojados de ellas, y la dotación a los que no tuvieran, mediante expropiación de las grandes propiedades colindantes. Para cumplir con lo anterior, creaba una Comisión Nacional Agraria; una Comisión Local Agraria en cada Estado de la República y comités particulares ejecutivos, quienes daban posesión a los campesinos de las tierras restituidas o de que hubieran sido dotados. El sistema restitutorio y dotatorio que establecía esta Ley, era aparentemente muy sencillo, ya que las solicitudes se presentaban ante los gobernadores de cada Estado, o ante los jefes militares autorizados, mismos que las enviaban a la Comisión Local Agraria de la entidad federativa correspondiente; se efectuaba un censo agrario para determinar la cantidad de campesinos que necesitaban tierras y, con apoyo en el dictamen que debía rendir la mencionada comisión, el gobernador daba la posesión provisional. Esta había de ser confirmada, modificada o negada, por la Comisión Nacional Agraria, en una segunda instancia que debía seguirse forzosa mente.

Los propietarios afectados por una restitución, tenían un año de plazo para acudir ante los tribunales, en caso de inconformidad y, de obtener una resolución favorable solo serían indemnizados. En caso de dotación se les concedía el mismo término para solicitar el pago de las tierras que les hubieran sido expropiadas.

Social política y jurídicamente, la Reforma Agraria se fué perfilando desde antes de 1910, con los

primeros atisbos de algunos precursores de la Revolución, y después de este año, mediante algunos de los planes de que ya hemos hecho mención, así como a través de algunas llamadas leyes, que más bien fueron disposiciones dictadas por personas que ejercían actos de autoridad y detenían el poder, de hecho, apoyados por alguna de las facciones en pugna, hasta cristalizar y concretarse en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

La observancia y ejecución de la ley que se -- comenta, ya se dijo, fué difícil, debido a diversas circunstancias. En efecto, como la lucha armada continuaba, y la propia ley tenía serias deficiencias, ya que se ocupaba tan solo de un aspecto del problema agrario, como era la restitución de ejidos que, por concebidos a la manera de Luis Cabrera, "como medio de complementar el salario del jornalero", postulaba un sistema que no podía funcionar satisfactoriamente, ya que admitía que los peones continuaran trabajando para los grandes propietarios rurales, aceptando que los campesinos se mejoraban en la medida en que solo trabajarían el tiempo que exigiera el cultivo, que se calculaba entre cuatro y seis meses al año. En el resto, se servirían para vivir, de los pastos, montes y tierras de los ejidos. Saltan a la vista los inconvenientes de este sistema de explotación, pues si como debía ocurrir, el peón trabajaba en una hacienda vecina, desde la siembra hasta la cosecha, al término de este período, ¿qué era lo que iría a hacer al empobrecido ejido, si ya habría pasado la época de labor y carecía de medios para explotar su tierra? Con la anterior forma de explotación del ejido, tal vez habría desapareci

do el peón acasillado, pero hubiera perdurado el peón de tarea en la misma miserable condición y el ejido no pasaría de ser un "pegujal", manera de complementar el salario de los peones con mayor rango o sirvientes de la hacienda, consistente en permitirles que sembraran un pedazo de tierra en su propio beneficio.

Si a los inconvenientes mencionados, agregamos el decreto de 19 de septiembre de 1916 expedido por el propio Carranza, que suprimió las dotaciones provisionales y dificultaba el trámite de las solicitudes de tierras, toda vez que era indispensable promover, primero, ante las Comisiones Locales Agrarias establecidas en las Capitales de los Estados, para pasar, después, a la Comisión Nacional Agraria, la que resolvía sobre la procedencia de las dotaciones definitivas, para lo cual podían transcurrir varios años, antes de que los campesinos llegaran a tener la posesión de las tierras, tenemos que subrayar que el problema agrario no marchaba correctamente. Al amparo de la misma Ley, se cometían abusos que iban desde afectar los cascos de las haciendas, hasta las pequeñas propiedades agrícolas, excesos que por frecuentes, la hacían odiosa e inadecuada para resolver el complejo problema de la repartición de la tierra. Sin embargo, debemos reconocer, que a pesar de las críticas que se le formularon, esa Ley dejó un saldo positivo, por que fué un instrumento valioso para atacar y destruir latifundios, y constituyó el primer ensayo en serio, para repartir el agro a quienes lo trabajaban.

Ante la ineficacia de la Ley del 6 de enero, como hemos apuntado, se planteaba un angustioso proble-

ma: encontrar un camino que llevara a resolver, en forma adecuada y eficaz, el anhelo popular, que también era un compromiso de la Revolución, de no detener la Reforma Agraria.

SU CATEGORIA CONSTITUCIONAL

Ya hemos visto cómo las fuertes presiones e intereses de los ricos terratenientes, hizo imposible lograr un pequeño avance, siquiera, en materia agraria y -- que, por ello, algunos de los exponentes revolucionarios de 1910, ante esa dolorosa experiencia histórica, pensaron en la necesidad de tomar medidas enérgicas y seguras que permitieran una verdadera transformación de las bases sociales que imperaban en el país y, consecuentemente, creyeron que era en el campo donde urgía una reforma, modificando su estructura jurídica, económica y social. La única manera de escalar esta meta, era que la nación-- se diera una nueva constitución, en la que se establecieran las medidas legales, de aplicación obligatoria, para llevar a cabo la Reforma Agraria, tomando las precauciones necesarias para evitar la repetición de fracasos anteriores.

Es interesante conocer el pensamiento del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, por ser sumamente ilustrativo, en relación con el asunto de que nos ocupamos, ya que refleja la magnitud del problema que afrontaron los revolucionarios y la forma como se pensó resolverlo. En el discurso que pronunció el 24 de septiembre de 1913, en el Salón de Cabildos de Hermosillo, Son., decía que lo principal, no era el -- triunfo sobre las fuerzas armadas enemigas, sino que exis

«ía algo más profundo que era "el desequilibrio de cuatro siglos: tres de opresión y uno de luchas intestinas, que nos han venido precipitando a un abismo."

"Durante treinta años de paz que disfrutó el país bajo la administración del General Porfirio Díaz, no hizo el país sino estar en una calma desesperada y en un atraso más grande que el de los países similares a nuestra basta América Indo-Española, sin progreso material ni social; el pueblo se encontró durante esos treinta años, sin escuelas, sin higiene, sin alimentos y, lo que es peor, sin libertad. Los periódicos diarios engañaban constantemente al público hablándole de los progresos educativos, del crédito de la República, de la consolidación de nuestra moneda, de nuestra balanza bursátil y con los mercados extranjeros, de nuestras vías de comunicación, de nuestras relaciones con las demás naciones-civilizadas, pero lo cierto es que lo único que se hacía era robustecer cada día más la tiranía, que ya carcomía el alma nacional". Este era, en síntesis, el panorama que se contemplaba en el México de 1910, cuando "surgió un ciudadano - sigue diciendo Carranza - proclamando la revolución como único medio de sanear la vida política de la Nación, llevando escritos como principios de ella, el SUFRAGIO EFECTIVO Y NO REELECCION, lo que desgraciadamente no era una novedad, pues ya el General Díaz, como promesa, había escrito los mismos principios en el Plan de Tuxtepec, reformado en Palo Blanco. ¿Y que hizo el General Díaz de su promesa? la más grande falsía, la mentira más sangrienta al pueblo y la conversión a la tiranía nada menos que por treinta años."

El mismo Carranza, con clara visión, dijo: - -
 "...terminada la lucha a que convoca el Plan de Guadalupe, TENDRA QUE PRINCIPIAR FORMIDABLE Y MAJESTUOSA LA LUCHA SOCIAL, LA LUCHA DE CLASES, QUERAMOS O NO QUERAMOS - NOSOTROS MISMOS Y OPONGANSE LAS FUERZAS QUE SE OPONGAN, - LAS NUEVAS IDEAS TENDRAN QUE IMPONERSE EN NUESTRAS MASAS."¹ Aquí vemos hasta qué punto las reformas sociales eran inevitables, pues el propio Carranza, vocero de la conciencia popular, hacía notar cómo esta exigía la - - transformación del país en todos los órdenes y que, para ello, era preciso "CREAR UNA NUEVA CONSTITUCION CUYA ACCION BENEFICA SOBRE LAS MASAS NADA, NI NADIE PUEDA EVITAR."

Lo expuesto por Carranza confirma nuestra idea de que si la Revolución de 1910, surgió con el principio de "Sufragio efectivo. No reelección", este fué solo el marco espectacular para iniciarla, pero en verdad, el - descontento en el campo era la raíz que le daba vida y - un sentido místico que cundió, como fuego, a lo largo y a lo ancho de todo el suelo patrio.

Los propósitos revolucionarios de Carranza, - los encontramos en el Plan de Veracruz, que fué publicado en decreto de 12 de diciembre de 1914, donde manifestó su deseo de restablecer "el orden constitucional antes de que se efectúen las reformas sociales y políticas que exige el país", comprometiéndose a expedir y poner - en vigor "leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados." En este mismo documento, el Primer -

1.-Cincuentenario de las Reformas y adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914. Secretaría de Gobernación 1964. pag. 23.

Jefe quedó facultado "para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, y que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos".

Hemos examinado que, como consecuencia del Plan de Veracruz, Carranza expide la Ley del 6 de enero de 1915, pero que esta no era lo suficientemente amplia para llevar a cabo la reforma agraria que reclamaba el país. Por ello, uno de los brillantes ideólogos de la Revolución, el Licenciado Luis Cabrera, en memorable discurso ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pronunciado el 3 de diciembre de 1912, anunciaba que solo el Poder Legislativo podría resolver el problema agrario y, como consecuencia, manifestaba en su proyecto: "Mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos; mientras no se expidan las leyes que determinen la condición jurídica de los ejidos...",¹ es decir, aún cuando el Licenciado Cabrera, solo pensaba en que se reformara la Constitución, en vez de crear una nueva, ya desde entonces sintió la necesidad de que se plasmaran en la Constitución los dispositivos adecuados para llevar a cabo la reforma agraria. Claro está que Cabrera, al proponer tan solo una reforma a la Constitución, no lograba entender los alcances de la Revolución, ya que si esta imponía una estructura jurídica del país, distinta, no cabía detenerse en recomendar parches a las leyes que a eso equivalían las reformas, sino que había que ir hasta el fondo, haciendo una nueva Carta Fundamental, en la que se vieran estampadas las promesas revolucionarias, -

1.-Cincuentenario de la Ley del 6 de enero de 1915 Secretaría de Gobernación 1964. pags. 11 y 33.

ya que de otra manera, el contenido social que alentaba la lucha armada, apenas se hubiera visto satisfecho en sus aspectos superficiales, sin penetrar a la entraña misma de las cuestiones planteadas, con lo cual se habría negado la Revolución, o se habría declarado confusa de su fracaso, "al concretar sus apremios en el derecho positivo",¹ susceptible de fáciles y dolosas modificaciones.

Por lo tanto, para realizar los cambios sociales, políticos y económicos que como promesa de la Revolución y exigencia del pueblo, requería la Nación, era preciso crear una nueva Constitución que asegurara la permanencia definitiva de esa transformación, situación que reclamaba convocar a un congreso extraordinario constituyente. Por decreto de 19 de septiembre de 1916, expedido por el Primer Jefe, como Encargado del Poder Ejecutivo, se hizo dicha convocatoria, debiendo reunirse en la Ciudad de Querétaro, el 10. de diciembre del mismo año.

De ese Congreso Constituyente, nació la Constitución de 1917. El artículo 27 de la misma, es la fuente de donde ha brotado todo el programa que en materia agraria se ha trazado el país. En este precepto legal se volcaron los anhelos de justicia social, reprimidos durante siglos y gracias a este mandato constitucional, el antiguo régimen de la propiedad rural se desintegró, dando paso a una economía de distribución de la tierra, que ha hecho posible la emancipación del campesino, que si todavía es sujeto de grandes carencias, por lo menos goza de la libertad que le negó el latifundio.

1.- Derecho Constitucional Mexicano. Felipe Tena Ramírez. Porrúa 5a. Ed. pag. 63.

Como medio de refrendar los repartos de tierras que se habían efectuado antes del Constituyente, fué necesario incorporar al artículo 27 citado, el contenido de la Ley del 6 de enero de 1915, con todo lo cual se aseguró el fiel cumplimiento de la reforma agraria.

En estricta técnica constitucional, ya se ha dicho, los artículos que introducen reformas sociales, como el 27, no son apropiados por cuanto que una constitución debe, solamente, hacer enunciados generales y dejar, a la ley reglamentaria, el resto. El que no se hubiera observado este tecnicismo y se haya hecho una relación, acaso demasiado larga, obedece a que los constituyentes recogieron las amargas experiencias sufridas por el país y que, por tanto, todo lo relativo a la reforma agraria tuviera, dentro del derecho positivo, un rango superior, evitando con esto, que se pudieran burlar, más tarde, disposiciones tan importantes como las que vinieron a formar parte del referido artículo. Kelsen explica la presencia de artículos semejantes, diciendo: "La Constitución, en sentido formal, es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que solo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas... La Constitución en sentido formal - el documento solemne que lleva este nombre - a menudo encierra también otras normas que no forman parte de la Constitución en sentido material. Tales preceptos, que por su propia índole deberían estar en las leyes ordinarias, se inscriben en la Constitución para darles un rango superior al de las leyes comunes y excluirlos en lo posible de la opinión mudable del Parlamento, dificult

tando su reforma mediante el procedimiento estricto que suele acompañar a las enmiendas constitucionales. La presencia en la Constitución de estos agregados constitucionales, obedece al interés de un partido en colocar -- conquistas dentro de la ley superior, o bien responden a la importancia nacional de determinadas prescripciones".¹

Autores modernos y contemporáneos, abundan en el pensamiento general de Kelsen, pudiendo mencionar entre otros, a B. Kirkiné Guetzevitch, quien, con un pensamiento más avanzado, nos dice:

"En el siglo XX, el sentido social del derecho, no es solo una doctrina, no es solo una escuela jurídica, es la vida misma. También es más posible distinguir entre el individuo político y el individuo social; asistimos a la transformación, no solamente de la teoría general del Estado, sino también a la doctrina de los derechos individuales. El Estado no puede solo limitarse al reconocimiento de la independencia jurídica del individuo, debe crear un mínimum de condiciones necesarias para asegurar su independencia social. Hay dos procesos simultáneos: de una parte, los derechos individuales fundamentales, en los que figura poco a poco la defensa de la vida social, y de otra parte, en nombre de un principio objetivo, solidaridad, orden público etc., en nombre de este principio social superior, se asiste a una limitación de ciertos derechos fundamentales, en particular del derecho de propiedad, que evoluciona a nuestra vista. Es decir, que hay a la vez una extensión de los derechos individuales y ciertas limitaciones de esos derechos fun

1.- Felipe Tena Ramírez. ob. cit. pag. 22.

damentales anteriormente proclamados." El mismo autor - sigue diciendo, refiriéndose a los llamados, agregados - constitucionales:

"El acceso al texto de la Constitución es de un valor educativo para la población; y por otro lado, - los párrafos proclamando los derechos sociales definen - una tendencia y señalan los principios de un nuevo proceso de garantía de los derechos sociales que deben realizarse en el porvenir."¹

LA CONSTITUCION DE 1917 Y SU ARTICULO 27

La sangre de mexicanos que regó el suelo de la patria, nutrió la planta que dió su mejor fruto: la Constitución de 1917, obra y expresión de la Revolución. En ella se plasmaron los anhelos de la lucha centenaria de todo un pueblo. Con visos de la Constitución del 57 - otro brote de explosión social - en realidad es un nuevo Código Político, ya que la inclusión del artículo 27 que contiene las aspiraciones revolucionarias, en cuanto a conquistas sociales, le dan originalidad, la hacen efectivamente distinta, con un sello propio que no se confunde con ninguna otra.

Al reunirse el Congreso Constituyente, el señor Carranza había elaborado, con la cooperación de los licenciados Luis Manuel Rojas y Natividad Macías,² un proyecto de constitución, que al parecer, no era sino la propia Constitución del 57, con algunas reformas. Este proyecto dejaba mucho que desear y desde luego, no fué -

1.-B.Mirkine-Guetzevitch.-Las nuevas Constituciones del Mundo.-Editorial España-Madrid 1931-pag.37.

2.-Revolución Agraria de México. A.L.Enríquez. ob. cit.-pag. 168. 1936.

del agrado de los diputados del ala izquierda. "El proyecto del Primer Jefe parecía hecho expresamente para de mostrar la poca voluntad que el mismo Primer Jefe tenía de cumplir con los compromisos de la Revolución, expuestos detalladamente en el Decreto del 12 de diciembre de 1914: nada de reformas sociales; nada de propósitos trascendentales",¹ hubo de decir, más tarde, Molina Enríquez.

Dentro del Constituyente, se propagó la idea de que el proyecto del Primer Jefe debía ser aprobado tal y como había sido presentado, pues así se los había insinuado a los diputados que habían recibido ejemplares de él. Fué el General Francisco J. Mújica, adicto al señor Carranza, quien se irguió en la tribuna para señalar que no debía votarse el proyecto en confianza, pues era preciso que todo el Congreso asumiera la responsabilidad de dar al país una nueva Constitución y por tanto, debía discutirse. Mújica abre así, de un golpe, el camino para que se realizaran las grandes reformas sociales que recogió la Constitución, que rige actualmente la vida institucional de México.

El peligro de votar el proyecto por capítulos, fué también ahuyentado, pues esto suponía la imposibilidad de afinar, modificar, adicionar o suprimir, aquello que se creyera necesario. El problema agrario, en el proyecto, se reducía a la solución ejidal, contra la idea de algunos integrantes de la Comisión Nacional Agraria, de resolver el problema "de un modo integral". Finalmente, después de innumerables discusiones, el Constituyente le dió forma al artículo 27 que vino a formar parte -

1.-Revolución Agraria de México. A.M.Enríquez. ob.cit. - pag.168 1936.

del articulado de la Constitución de 1917.

Por ser dicho precepto constitucional sumamente extenso y, por la naturaleza misma de este trabajo, solo lo contemplaremos en cuanto se refiere a la cuestión - - agraria, de acuerdo con su redacción actual.

La parte modular de ese dispositivo constitucional, está contenida en su primer párrafo, que dice:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden ORIGINALMENTE a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". - Este primer párrafo está complementado por otros dos que le siguen, tan importantes como el primero, y que le dan su cabal sentido.

Los párrafos a que me refiero, dicen:

"Las expropiaciones solo podrán hacerse por -- causa de utilidad pública y MEDIANTE indemnización".

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada LA MODALIDADES QUE DICTE EL INTERES PUBLICO, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este -- 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 los nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fo-

mento 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 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".

Del exámen de estos tres primeros párrafos de la multicitada disposición constitucional, vemos que es la Nación quien tiene el derecho originario, o de origen, sobre las tierras y aguas del territorio nacional, y es ella la que, al transmitir el dominio de ellas, constituye la propiedad privada, a la que puede en todo tiempo imprimir las modalidades que dicte el interés público. - Es aquí justamente, donde el legislador le dió el carácter social a la propiedad y donde se concreta el espíritu del artículo, de que se viene hablando, pues el resto, es propiamente la parte que fija las bases para reglamentarlo y las reglas para su traslado al derecho positivo, o sea el Código Agrario, y la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública.

Debemos advertir que el empleo de la palabra "Nación", en el texto del artículo 27, es equivocado, ya que este vocablo encierra un concepto sociológico, de donde se infiere, por el contenido de este precepto legal, que se quiso emplear como sinónimo de Estado, entendido este como sujeto de derechos, del derecho de propiedad de tierras y aguas de que habla el párrafo primero. Este artículo se redactó en la forma que lo conoce-

mos, en virtud de que se sustenta en el llamado "derecho de reversión" y la teoría patrimonialista del Estado, - que utilizaron los constituyentes, aún cuando en rigor, - podemos decir que se apoyó en otros conceptos, como más adelante, se explicará.

El Licenciado Andrés Molina Enríquez, analiza el artículo de que nos ocupamos, y dice que "la Nación, - como en otro tiempo los Reyes de España, tiene sobre todas las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, un derecho de origen, un derecho primordial, y de él se derivan todos los que hayan podido tener en lo pasado y puedan tener en lo sucesivo, los particulares a título de propiedad privada. En otros términos: la nación es la dueña primordial, a título de propiedad plena, de todas las tierras y aguas del territorio nacional; de ese derecho de propiedad se derivan - todos los que han tenido y tengan los particulares con - el nombre de propiedad privada." Más adelante continúa - el mismo autor, "toda propiedad privada esta sometida al Estado, y que dentro de los derechos de éste, caben todos los sistemas particulares de propiedad privada que - han existido ya, y los más que se tracen y construyen en lo sucesivo."¹

En otra parte de su obra, el citado comentarista escribe que por virtud de la Bula Inter Coeteris (No verint Universi) dada por el Papa Alejandro VI, que repartió entre España y Portugal las tierras descubiertas y todas aquellas por descubrir, las que correspondieron a la primera, se consideraron como una donación, según -

1.-La Revolución Agraria de México.-A.Molina Enríquez. - ob. cit. pag. 189.

es de verse en el artículo 10. de la Recopilación de Indias, a la persona de los Reyes y no a la Nación española, por lo que estos las consideraron como una propiedad privada de ellos.

Las concesiones que los Reyes hicieron posteriormente, llamadas "mercedes reales", eran simples permisos de posesión y ocupación precarios y revocables, -- que quedaban sujetos al llamado "derecho de reversión", -- entendiendo por tal "la restitución de alguna cosa al -- estado que tenía, o la devolución de ella a la persona -- que la poseía primero",¹ conforme al cual las tierras y aguas de los particulares volvían automáticamente al patrimonio de los Reyes de España, al ejercitar estos ese derecho.

Eso que al conquistar México su independencia de España, se olvidó como concepto jurídico, lo aprovecharon los ricos terratenientes. El artículo 27 Constitucional, revive aquella idea, trasladándola al Estado, y destruye la propiedad privada, ilimitada e inviolable, en el sentido en que la entendía el Derecho Romano, que concedía al propietario el *ius utendi* o *usus* por el que puede servirse de la cosa y aprovechar los servicios -- que proporciona; el *ius fruendi* o *fructus*, que es el derecho de recoger los productos de la cosa; el *ius abutendi* o *abusus*, o sea la posibilidad de consumir la cosa, e inclusive, disponer de la cosa de manera total, -- pudiendo destruirla o enajenarla, si así era su voluntad. El propietario tenía, de este modo, facultades tales, que su poder sobre la cosa era absoluta, si bien --

1.-Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. J. Escriche. 1925.

es cierto que existían algunas restricciones mínimas, como la prohibición al propietario de construir o cultivar hasta la línea divisoria del predio vecino, establecido por la ley de las XII tablas; la prohibición de adquirir determinados bienes por usucapión, que señalaban diversas legislaciones, o sea la adquisición de la propiedad por una posesión prolongada con justo título y buena fé; prohibición de alterar el curso en las aguas de lluvia, mediante alguna obra, contenida en la misma ley de las XII tablas y, aunque los romanos no conocieron la expropiación por causa de utilidad pública, en los términos en que ahora se concibe, sí hay antecedentes de expropiaciones motivadas por interés general como el arreglo de los acueductos de Roma, o la construcción de una vía pública, así como acceso forzoso, paso forzoso y por causas similares.¹ Estas restricciones eran mínimas y constituían la excepción, y por otra parte, si las analizamos, advertimos que en el caso de la prohibición de construir o sembrar árboles, en la división del predio vecino, más que una limitación, era una garantía a la inviolabilidad de la propiedad, como era también la prohibición de alterar el curso de las aguas de lluvia y, por lo que toca a los otros ejemplos, relativos a expropiaciones, sólo se realizaban por obras que proporcionaran un indiscutible beneficio general; pero nunca hubieran podido aceptar una legislación que privase a una persona de un bien para que fuera dado en propiedad a otra persona física o moral.

Así pues, el artículo 27, que comentamos, en su primer párrafo, atrajo al Estado un derecho primario-

1.- Derecho Romano. E. Petit. Editora Nacional. 1952. pags. 230, 266, 267, 281.

sobre tierras y aguas provenientes, más que de la Bula - Papal, ya mencionada y el llamado "Derecho de Reversión", de la propia Soberanía del Estado Mexicano, que consignó en dicho dispositivo de nuestra Carta Magna, una declaración general de dominio eminente de la Nación, sobre la totalidad del Territorio y las aguas patrias, como lo sostiene Mendieta y Núñez.¹

Afirmamos lo anterior, de acuerdo con el pensamiento de ese comentarista, porque nos parece que no es correcta la interpretación que Molina Enríquez - a quien se atribuye la paternidad de la tesis de la Comisión redactora del proyecto del artículo 27, que acabamos de exponer - ya que este comienza por decir que los Reyes de España adquirieron las tierras y aguas de que habla la Bula de Alejandro VI, en propiedad privada, pues el citado documento expresa que los Reyes son "Señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción", lo que equivale a "una donación que entra en el dominio del derecho público, porque sólo dentro de éste caben los conceptos de autoridad y jurisdicción". - El hecho de que la donación se hubiera hecho a la persona de los reyes, no le dá el carácter de propiedad privada, pues dicha donación se hizo, en efecto, a los reyes de España, en cuanto tenían dicha investidura, es decir, a la corona real, para que las tierras y aguas que se les otorgaban, fueran gobernadas por ellos, quedando bajo su dominio político y administrativo. La conducta de los Reyes de España, respecto de las tierras y aguas que recibieran en calidad de donación, fué siempre a título de gobernantes y no como propietarios privados, lo que no podía ser de otro modo, ya que la donación no hablaba

1.-El Problema Agrario de México. Dr. Lucio Mendieta y Núñez. Porrúa 7a. Ed. 1959. pag. 162.

de terrenos baldíos, sino de pueblos organizados con diferentes estructuras políticas, con tradiciones e instituciones propias.

Existe, además, un punto que tal vez resulte de la mayor importancia, pues de ser válido, podemos prescindir de las consideraciones anteriores, así como de cualquiera otra que pudiera hacerse al respecto; es el siguiente: ¿qué autoridad, o en calidad de qué, Alejandro VI disponía la división de las tierras de Indias, como si se tratara de repartir un pastel? ¿Podía, legal o moralmente disponer de pueblos enteros que no tenían ningún vínculo con el Papa, ni político, ni religioso, ni de ninguna otra índole, los cuales ni siquiera sabían de su existencia? Estas preguntas no pueden tener sino respuestas negativas. En realidad, la intervención papal, era una fórmula hábil, inventada por la Corona Española - muy adicta a la Iglesia Católica - para consolidar la conquista como un derecho y la colonización como una consecuencia legítima de este derecho. El análisis más superficial, tiene que condenar cualquier derecho que pretenda fundarse en la conquista y en la colonización, como elementos capaces de crear el derecho de propiedad. Por estas razones, es definitiva la observación de Mendieta y Núñez, cuando dice; que no es posible que un Congreso anticlerical, como el constituyente de 1917, hubiera fundado el artículo 27, tan trascendental, en una resolución de un Papa que no tenía ningún derecho para - - ello.¹

Tampoco será válido tratar de fundamentar los derechos de propiedad en México, en la época colonial, como antecedente del artículo 27, apoyándose en las le-

1.-El Sistema Agrario Constitucional. Dr. Lucio Mendieta y Núñez. Porrúa 3a. Ed. 1966. pag. 16.

yes de Indias, por tratarse tan solo de una recopilación de cédulas reales, dictadas por diversos monarcas durante siglos, donde encontramos, como es natural, distintos criterios, que las hace con frecuencia, confusas y hasta contradictorias.

De lo anterior, podemos concluir: no es posible aceptar que el antecedente del régimen de propiedad del Estado Mexicano, se encuentre en la Bula de Alejandro VI, de 4 de mayo de 1493, como tampoco en la legislación colonial, a pesar que en su concepción presenta alguna similitud, ya que establece el principio de que a la Nación corresponde originariamente la propiedad de las tierras y aguas del territorio y que ellas solo pueden ser adquiridas mediante título que la propia Nación otorgue; régimen que también faculta a la Nación para imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público; y porque, al señalar bases para la dotación y restitución de tierras en favor de los núcleos de población que carezcan de ellas, imita, sin proponérselo, el sistema implantado por la legislación colonial, respecto del cuidado que esta tuvo para que los indios obtuvieran y conservaran las tierras que les fueran necesarias; y además, finalmente, porque se mantiene un principio que se ha considerado como anárquico y subversivo del orden jurídico: la facultad de revisar todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y la facultad del Poder Ejecutivo para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés públi

co, siendo esa facultad la consagración del sistema tradicional implantado por la legislación española, que -- constantemente estuvo expidiendo disposiciones con el objeto de legitimar la titulación de la propiedad, fundándose en que el dominio del Rey no se extinguía con la -- merced, sino que "flotaba al lado del dominio indivi----- dual."¹ Cabe advertir, sin embargo, que esta medida constitucional, se explica y justifica plenamente, si consideramos que precisamente en esos años se otorgaron concesiones y se hicieron contratos en que se comprometieron enormes extensiones de tierras y grandes volúmenes de -- aguas, en favor de unos cuantos, muchas veces extranjeros, que de no poderse revisar, la reforma agraria ha---- bría tenido un estorbo tremendo. De igual forma, la teoría patrimonialista del Estado, entendida como la que -- trata de fundar el régimen de propiedad en que los bienes del Estado Mexicano son bienes patrimoniales, es decir, heredados de sus ascendientes, en este caso la Corona Española, es inadmisibles, tanto por absurda, como por que en rigor, los ascendientes de más remoto origen, fueron los indígenas nativos, a quienes España privó de sus bienes por la fuerza de la conquista, que, como ya lo hemos dicho, no puede generar ningún derecho. El verdadero apoyo del primer párrafo del artículo constitucional que comentamos, se encuentra en la teoría de la propiedad entendida como función social, así como en la de los fines del Estado, teorías modernas que admiten la transformación que el Estado Mexicano, en uso de su soberanía, hizo en relación al sistema jurídico de la propiedad que privaba en la época colonial, sentando una estructura diferente. Estas teorías se pronuncian por el sistema de-

1.-Derecho Administrativo. Dr. Gabino Fraga.Porrúa Sa. - Ed. 1960. pag. 390.

propiedad individual que opera como incentivo para que el propietario realice una mejor explotación, recibiendo los beneficios de su trabajo personal, que redundan en provecho de la colectividad y ve por tanto la necesidad de dar a esa propiedad individual, las variantes necesarias para el mejoramiento social, ya que deberá prevalecer, en todo momento, el interés de la sociedad, de la colectividad, sobre el de un particular, por ser la propiedad una función social, que permite controlar su desenvolvimiento, en la medida que el Estado lo juzgue pertinente.

El fin fundamental del Estado, será procurar el bien común y para ello deberá hacer uso de la facultad anotada en el párrafo que precede, distribuyendo, en la forma equitativa posible, la tierra, el agua y las riquezas naturales, ejerciendo una acción constante de vigilancia y dirección, conforme a planes trazados con sentido económico, justicia distributiva de la riqueza común, que busque resultados de beneficio colectivo.

Por lo que hace al párrafo segundo del mismo artículo 27, ya mencionado, parece ser que las acaloradas discusiones que se produjeron en el Constituyente, en torno al artículo 123, que fué tratado antes que el 27, sirvieron para que los diputados del ala izquierda estuvieran preparados para dar la pelca y, fué así, como pudieron despejar la amenaza que constituía este artículo en el proyecto del Primer Jefe, cuya principal falla consistía en la "previa indemnización" para efectos de expropiación. El Ingeniero Pastor Roaix decía que "... el artículo 27 - del proyecto - que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, cau

só desconsuelo entre los constituyentes, porque solo con tenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857." ¹

El señor Carranza explicaba lo anterior, diciendo en su proyecto: "es a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente - se referia a la expropiación, previa indemnización - para adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre los pueblos que quieran dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña - propiedad que debe fomentarse a medida que las públicas - necesidades lo exigen". ²

La facultad del Estado para realizar una expropiación, que como acto de la Administración Pública, fundada en la ley, por el que se priva a un particular de la propiedad de un bien mueble o inmueble o bien, de un derecho, por razones de interés, de necesidad o de utilidad - pública, está fuera de toda discusión. "La corriente jurídica moderna, en Italia, quiere presentar a la expropiación no como una violación al derecho de propiedad, sino como una "conciliación del derecho del particular con el de la comunidad." Y de aquí que un conflicto sería imposible, porque la propiedad privada deja de existir en -- cuanto representa un obstáculo a las exigencias de la sociudad." ³ Este es el criterio que debe prevalecer, en relación a actos expropiatorios y el aspecto coactivo que - encierra, no lo desvirtúa, ya que la coacción se realiza por la renuencia del particular a reconocer el derecho que asiste al Estado, derecho público, para intervenir en su derecho privado, y no porque exista un conflicto de dere-

1.-Leyes Fundamentales de México. F. Tena Ramírez. Porrúa - 1957. pag. 815.

2.-Leyes Fundamentales de Méx. F. Tena Ramírez. ob. cit. pag. 815.

3.-L'Espropriazione Per Public Utilità. Pascual Corrugno. Milano 1938. pag. 7.

chos.

Ya estaba reconocido que la previa indemnización, en actos expropiatorios, por causa de utilidad pública, era un verdadero escollo que complicaba y enardecía los ánimos de las mayorías. Para poder llevar a cabo los objetivos revolucionarios en materia agraria, que consistían en repartir la tierra entre los campesinos y destruir los latifundios, la previa indemnización hubiera imposibilitado realizar la Reforma Agraria, toda vez que el Estado no hubiera tenido recursos económicos suficientes para pagar el importe de las tierras que era necesario expropiar.

La tradición jurídica de México marcaba que toda expropiación, debía consumarse previa indemnización. En efecto, en la primera de las siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, en el artículo 2o. - fracción III se decía:

"2.- Son derechos del mexicano:

III.- No poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella, en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la Capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos, y el dueño sea, corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, en caso de haberla."

"La calificación dicha, podrá ser reclamada -

BIBLIOTECA CENTRAL

U. N. A. M.

por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo." ¹

Las Bases Orgánicas de la República, de 12 de junio de 1843 en su artículo 9o. que se refiere a los "Derechos de los habitantes de la República", en su fracción XIII habla también de la previa indemnización, y decía:

"La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares ó a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, ó en el ejercicio de una profesión ó industria que le hubiere garantizado la Ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará esta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la Ley." ²

La Constitución de 1857, en su artículo 27, que debía ser superado por el Constituyente de 1917, en su primer párrafo decía:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse." ³

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, de 1865, en su artículo 68, también consignaba la previa indemnización, en los términos siguientes:

"La propiedad es inviolable y no puede ser ocu

1.-Leyes Constitucionales de México. F.Tena Ramírez. ob. cit. pags. 205 y 206

2.- Idem. pags. 406 a 408.

3.- Idem. pag. 610.

pada sino por causa de utilidad pública comprobada, pre-
via y competente indemnización, y en la forma que dispon-
gan las leyes."¹

Esta tradición jurídica hubo de ser rota por -
el Constituyente del 17 y se introdujo la novedad de la
expropiación mediante indemnización, transformando así -
la institución jurídica de la expropiación que se consi-
deraba intocable, ya que hasta entonces nadie hubiera -
pensado en una expropiación sin la previa indemnización-
de que hablaban los ordenamientos mencionados. El Cons-
tituyente se situó en una posición realista al autorizar
en el artículo que se comenta, la expropiación por causa
de utilidad pública, con la innovación anotada, lo que sig-
nifica que la indemnización existirá, solo que podrá ser
pagada antes, al mismo tiempo, o con posterioridad a la-
expropiación misma, pero de ninguna manera como una con-
dición sine qua non, para llevar a cabo el acto expropia-
torio que se precise, ya que no se contaba entonces, co-
mo tampoco ahora, con el dinero suficiente para sacar --
adelante el compromiso inaplazable de la Revolución, de-
distribuir, sin demoras, la tierra disponible, así como-
la de los latifundios, hasta que estos se acabaran, pues
se trataba nada menos que de una transformación radical-
en el régimen de la propiedad, cambiando de raíz un sis-
tema que se consideraba perjudicial al interés del país,
como era el del acaparamiento de la tierra, por otro día
metralmente opuesto, en cuanto que esta se dividía entre
la gran masa de trabajadores del campo, modificación que
repercutiría favorablemente, en sus consecuencias econó-
micas, especialmente en cuanto aseguraba una mayor capa-
cidad de consumo.

1.- Leyes Constitucionales de México. F. Tena Ramírez. -
ob. cit. pag. 679.

El tercer párrafo, cuando habla de que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, está complementando al primero, que habla de la propiedad originaria de la Nación y, así unidos, desconocen el concepto romano de propiedad de que antes nos hemos ocupado, permitiendo, de este modo, balancear la distribución y aprovechamiento de la propiedad, que de absoluta, pasa a ser relativa, sujeta a limitaciones, entendiéndola, desde entonces, como una función social controlada por el Estado, para bien de la comunidad.

Por "modalidades" debemos entender "el modo de ser o manifestarse el derecho de propiedad"¹ y en forma más precisa, como "el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la forma jurídica de la propiedad".² El artículo no menciona cuales podrán ser esas modalidades "que dicte el interés público", porque, como es lógico comprender, el interés público no es siempre el mismo. Con apoyo en esto, el artículo 27, en párrafos subsecuentes, señala en forma concretizada los caminos de la Reforma Agraria. Así tenemos que, a continuación de lo que hasta aquí hemos comentado sobre dicho precepto constitucional, se avoca a tratar la justa distribución de la tierra, en la parte que se ocupa del fraccionamiento de los latifundios y la creación de nuevos centros de población agrícola.

Como un medio para llevar a cabo la dotación de tierras a los núcleos de población, e impulsar el desarrollo de la pequeña propiedad, se dispuso "dictar las

" 1.-Panorama del Derecho Mexicano. Dr. Lucio Mendieta y -
Núñez. U.N.A.M. pag. 23.

2.-El Sistema Agrario Constitucional. Dr. Lucio Mendieta
y Núñez. Porrúa 3a. Ed. Pag. 63.

medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios" lo que lleva implícita la idea de destruir la gran propiedad por el daño que significaba para el país, cerrando la posibilidad, definitiva, de que en el futuro pudiera de nuevo, concentrarse la propiedad rural en poder de unas cuantas manos. La fracción XVII del propio artículo 27, se encarga de fortalecer este propósito, al disponer que "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes,..." en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un individuo o sociedad; si hay excedente, debe ser fraccionado por el propietario y ponerlo a la venta; si se opusiere al fraccionamiento, el Gobierno local lo hará mediante expropiación, y será pagado al propietario con bonos de la Deuda Agraria en anualidades que amorticen capital y rédito con interés que no pasarán del 3% anual; ningún fraccionamiento será sancionado sin haber quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos; de existir proyectos de fraccionamiento para ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en un plazo perentorio.

Especial cuidado tuvo el Constituyente, en ese mismo párrafo, de no desarticular el trabajo en el campo, por virtud del nuevo sistema establecido, respecto a la división de la tierra y abolición de los latifundios, creando la pequeña propiedad agrícola, a la que rodeó de seguridades, haciéndola inafectable, con el propósito de sostener la clase media campesina, no para enfrentarla en

una lucha de intereses al sector de ejidatarios, sino para complementarse mediante el estímulo comparativo en las actividades de dos grupos, probando que tanto el esfuerzo del pequeño propietario, como el esfuerzo de una comunidad, eran compatibles y capaces de sumarse en beneficio de la economía del país.

El respeto a la pequeña propiedad, según el artículo 27, está condicionado a que los predios de esta naturaleza, se encuentren en explotación, requisito que por lo demás, resulta muy razonable, ya que si una pequeña propiedad, permanece improductiva, es preferible que la aprovechen quienes puedan explotarla. La fracción XV del mismo precepto constitucional, señala la extensión máxima que se permite a la pequeña propiedad, según el uso que se haga de ella y la calidad de su tierra, creando, a la vez, la pequeña propiedad ganadera, con la extensión que permita mantener 500 cabezas de ganado mayor, según la capacidad forrajera de las tierras.

Tanta importancia tiene la pequeña propiedad, que es la única que puede limitar el derecho, a la dotación de ejidos, ya que los dueños de predios dedicados a la agricultura o ganadería, con certificados de inafectabilidad cuando sean afectados o privados de ellos, "podrán promover juicio de amparo contra la privación o afectación ilegales de sus tierras y aguas.", aún cuando por obras ejecutadas a los predios se mejore la calidad de las tierras, no obstante que con esto "se rebasen los máximos señalados" por la ley. La propia fracción XV prohíbe, inclusive, a las Comisiones Agrarias Mixtas, a los Gobiernos locales y demás autoridades que tengan ingerencia en

las tramitaciones agrarias, afectar la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación pues, de contravenirlo dispuesto por esta fracción, incurrirán en responsabilidad por violación a la Constitución.

Habíamos señalado que el artículo 27 Constitucional, restablece dos instituciones coloniales: la restitución y la dotación. Los núcleos de población que hubieren sido despojados de sus tierras, pueden recuperarlas con base en lo dispuesto por la fracción VIII del artículo que se comenta, donde se declaran nulas "Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 15 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas," así como "Todas las concesiones, composiciones y ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda..." etc. a partir del 1o. de diciembre de 1876, "con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase pertenecientes a núcleos de población", y "todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o rematos practicados durante el lapso a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces y otras autoridades de los Estados o de la Federación..."

Con respecto a la dotación, la fracción X del propio artículo, se ocupa de ella y a la vez restablece otra institución colonial: el ejido, ordenando que, "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no pue

dan lograr su restitución por falta de título, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados." Esta fracción reformada por decreto de 31 de diciembre de 1946, a continuación agrega: "La superficie o unidad de dotación no deberá ser menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes, en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo." Como vemos, la fracción X sólo habla de núcleos de población, y no de individuos particulares, para llevar a cabo la dotación, por lo que esta es de carácter colectivo, pero a través del núcleo de población, se hacen llegar las tierras a aquellos que carecen de ellas.

EL CODIGO AGRARIO DE 1934

Para poner en práctica el artículo 27, era preciso reglamentarlo, y mientras tanto, la Comisión Nacional Agraria orientaba sus actividades mediante acuerdos y circulares, que por numerosos, llegaron a plantear confusiones y hasta situaciones contradictorias.

La Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, vino a constituir el primer intento de reglamentar la aplicación del dispositivo constitucional que comentamos, que si bien es cierto, introducía nuevos conceptos, en

gran parte era una codificación de las circulares y acuerdos de la Comisión Nacional Agraria. Esta Ley fué sustituida por el Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922, - en el que destacan, como puntos más importantes, lo que debía entenderse por pequeña propiedad inafectable; la extensión de la parcela ejidal, y el procedimiento agrario que debía seguirse al hacer gestiones sobre la materia. - El procedimiento que introdujo dicho Reglamento, fué perfeccionado por la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, Ley que tuvo el grave defecto de hacer muy dilatado el juicio administrativo agrario, deficiencia que se pretendió remediar con la Ley del mismo nombre, de 23 de marzo de 1929, reformada varias veces, permitiendo el abuso del juicio de amparo, con lo cual se estorbaba la marcha de la Reforma Agraria, que reclamaba celeridad.

Para componer esa situación, el 23 de diciembre de 1931, se reformó el artículo 27 de que nos estamos ocupando, reforma que suprimió a los propietarios que resultaran afectados por resoluciones agrarias el derecho de interponer cualquier recurso. Una nueva reforma se hizo del artículo mencionado, el 9 de diciembre de 1934, por la que se creó el Departamento Agrario.

Pero para el correcto y eficaz despacho de los asuntos de ese Departamento, era indispensable una legislación clara, precisa, libre de confusiones, ágil y fluida, que permitiera imprimir mayor velocidad a la resolución de todos los negocios agrarios. Con esta idea, el 22 de marzo de 1934 se expidió el Código Agrario, ordenamiento que conservó algunas características de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, la que sin

embargo fue muy cambiada, ya que distó mucho de ser una simple recopilación de disposiciones anteriores. Este Código vino a llenar una urgente necesidad, ya que facilitó la tramitación de los expedientes agrarios, haciendo posible la rápida satisfacción de los intereses de los campesinos.

Las inovaciones que introdujo el nuevo Código Agrario, pueden sintetizarse en los puntos que en seguida se mencionan:

Los Núcleos de Población, para tener derecho a solicitar dotación de ejidos, debían comprobar que el poblado tenía existencia desde antes de hacer la solicitud, con objeto de evitar peticiones de ejidos hechos por conglomerados que de improviso se establecían en un lugar, precisamente para pedir tierras, grupos que desvirtuaban los propósitos de la Reforma Agraria, aún cuando se mantenía el criterio de que no era indispensable que el poblado tuviera reconocida una categoría política, como integrante de un Estado o Territorio de la República.

Señala como extensión de la parcela ejidal, 4 hectáreas en tierras de riego o su equivalente en otras de diferente clase.

Se restablece el ejido de los pueblos, facilitando para estos, la dotación de agostadero, monte o pasto, para el aprovechamiento de la comunidad.

Por lo que toca a la pequeña propiedad inafectable, fija una extensión de 150 hectáreas, en tierras de riego, y 300 hectáreas en tierras de temporal, con la salvodad de que, "si en un radio de siete kilómetros, a que se refiere el artículo 34, no hubiere las tierras su

ficientes para dotar a un núcleo de población", estas superficies deberán ser reducidas en una tercera parte. - Esta disposición legal, que admite reducir la pequeña propiedad, ha sido objeto de serias críticas, tanto por el Licenciado Marciso Bassols, en su "Nueva Ley Agraria", como por el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, quienes sostienen que la posibilidad de disminuir la extensión de la pequeña propiedad, una vez determinada, constituye una flagrante violación constitucional, ya que si nuestra Carta Magna, deja a la ley reglamentaria señalar su extensión, una vez fijada esta, no puede modificarse. Estas censuras, con todo respeto, parecen ser nada acertadas, porque si como se afirma, toca a la ley secundaria determinar la extensión de la pequeña propiedad, y esta ley lo ha hecho, en los términos apuntados, debemos convenir de que en rigor, lo que reglamenta - cambiando el orden de las cifras que señala - es que la pequeña propiedad tendrá una extensión mínima de 50 hectáreas en tierras de riego o de 100 hectáreas en tierras de temporal, extensión que podrán aumentarse hasta 150 hectáreas de las primeras o 300 hectáreas de las segundas, mientras que en un radio de 7 kilómetros, no haya núcleos de población que tengan derecho a dotaciones. Contemplado así el problema, se mira bien que lejos de significar esto una violación constitucional, implica un estímulo para los pequeños propietarios, en el sentido de que pueden realizar trabajos de mayor volumen, para obtener mayor producción y rendimiento, en tanto que no existan grupos capacitados que necesiten tierras. Al operar la ley, en los términos en que está concebida, propiamente no hace una afectación en el sentido jurídico y constitucional del vocablo, sino

un simple ajuste previsto por el legislador en la ley secundaria, que en nada ataca las garantías del pequeño propietario, ya que el ajuste resuelve un conflicto de dos intereses en pugna, cediendo del lado en que se encuentra el interés social, que es precisamente el interés supremo que prevalece y protege el artículo 27 de la Constitución. El artículo 59 estableció, juiciosamente, que el propietario de un predio afectable, tiene derecho a hacer la localización de la pequeña propiedad que deba quedarle, con lo cual se estimula la confianza de los afectados y se protege la producción agrícola.

Punto que consideramos muy importante, fue el haber fijado la naturaleza de la propiedad ejidal, estableciendo una separación entre montes, tierras de uso común y las repartidas individualmente, a las que declara imprescriptibles, inalienables e inembargables. Las tierras de reparto individual, se consideran un usufructo condicionado a las exigencias que señala el propio ordenamiento y que puede ser revocado.

El propio Código comentado, simplificó los procedimientos del juicio agrario; suprimió el plazo de 10 años para la ampliación de ejidos, después de la dotación; trató sobre la creación de nuevos centros de población; reconoció el derecho de los peones acasillados, a ser incluidos en los censos agrarios, y se ocupó, también, de otros aspectos no menos importantes.

La necesidad de levantar la industria ganadera, que se encontraba en una crisis de decaimiento, hizo indispensable reformar el Código Agrario, en los términos del Decreto de 10. de marzo de 1937, por el cual se adicionó el artículo 52 bis, en el que se declaraban inafec

tables, a petición de parte, las tierras ganaderas mediante la satisfacción de ciertos requisitos. En efecto, el peticionario debía comprobar que la negociación ganadera tuviera un pie no inferior a quinientas cabezas de ganado mayor, si no son lecheras o de trescientas si lo son, o su equivalente en ganado menor; que el terreno fuera propiedad del ganadero; que estuvieran satisfechas las necesidades agrarias de la zona, o que en un radio de siete kilómetros hubiera tierras disponibles para satisfacerlas. Que si no se llenaba este requisito, el propietario se comprometía a comprar otros terrenos, en favor de los ejidatarios; para efectos de inafectabilidad, como mínimo de superficie respetable, 300 hectáreas en tierras feraces y 50,000 hectáreas para las desérticas, debiendo otorgarse las concesiones, por un plazo que no excedería de 25 años.

El 23 de septiembre de 1940, se promulgó un nuevo Código Agrario que conservó los lineamientos generales del anterior, incluso el contenido, del Decreto de 22 de marzo de 1934, con algunas modificaciones, con lo que se integró el capítulo "Concesiones de inafectabilidad ganadera", dividiendo el resto de su articulado en tres grandes ramas: Autoridades agrarias y sus atribuciones; Derechos agrarios y finalmente, Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

EL CODIGO AGRARIO DE 1942

Se ha sostenido, con cierta razón, que el Código Agrario a que se refiere este Capítulo, que entró en vigor en el año de 1943, "es el estatuto más completo y mejor meditado de las nueve leyes reglamentarias que se han dictado de 1915 - Ley de 6 de enero - a 1943,"¹ calificándolo, también, como "el más sistemático de los códigos agrarios"² que han regido desde entonces. En este ordenamiento, como sus antecesores, se legisla sobre la materia que el respecto contiene el artículo 27 Constitucional, con excepción de lo concerniente al fraccionamiento de latifundios.

En realidad, el Código de que se trata reprodujo literalmente, la mayor parte de los preceptos que contuvo el de 23 de septiembre de 1940, el cual derogó. En rigor, las únicas aportaciones nuevas del Código que se comenta, fueron las concernientes a la inafectabilidad ganadera que, tratando de dar cabida a la "pequeña ganadería, redujo el pié de cria de 500 cabezas de ganado mayor si no eran lecheras, o de 300 en caso de serlo, o su equivalente en ganado menor, a 200 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, así como, ante el deseo de que se fundaran nuevas ganaderías, se concedió a los propietarios de terrenos de agostadero, que se comprometieran, en el término de un año, a acondicionar dichos terrenos y cubrirlos con el ganado necesario, inafectabilidad provisional por un año, y de cumplir con algunos requisitos que el propio artículo señala, se otorgaba la concesión definitiva por veinticinco años. (artículo 115-código 1942 - artículo 183 código de 1940). Por otra parte, el artículo 117, que modificó el 187 del Código de 40,

1.-Apuntes para una reforma al Código Agrario de 1942. L.G. Alcérreca. 1961. Gráfica Panamericana pag. 12.

2.-Panorama del Dcho. Lex. L.Mendieta y Núñez ob.cit.pag.

estableció la posibilidad de aumentar al doble la superficie necesaria para sostener el ganado que existiera, mediante solicitud del interesado, si este se obligaba a adquirir en un plazo que no se señala de antemano, al ganado suficiente para cubrir el aumento concedido. Cabe notar que por Decreto de 30 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial de 13 de enero de 1950, se adicionó la fracción IV del artículo 115, que permite la prórroga de las concesiones, por un plazo no mayor del concedido con anterioridad.

Sin embargo, por ser este Código el que en la actualidad está vigente, tal vez sea útil espigar algunos comentarios en torno al mismo, con objeto de apreciar todo aquello que de positivo o negativo, según determinados puntos de vista, se hayan introducido en los preceptos legales que lo componen: Desde luego, se puede señalar que en sus dispositivos, se hizo una adición de veintiocho artículos, en los que no se advierten novedades fundamentales, sino que son producto de la multiplicación de los que regían con anterioridad, pretendiendo aclarar el alcance, sentido o interpretación que antes se hacían dudosos, o simplemente operando un cambio en forma o estilo en que los mismos estaban redactados en el Código que vino a sustituir.

En cuanto a su estructura, como cuerpo de leyes, el Código de que nos ocupamos se integra con cinco Libros que se dividen en doce Títulos, los cuales, a su vez, se subdividen en cuarenta y un Capítulos, distribución que ayuda mucho a su práctico manejo. El Libro Primero trata de la organización y competencia de las autoridades agrarias, así como de los órganos agrarios y ejidales, reuniendo, por tanto, los preceptos legales que indican las auto

ridades y órganos que intervienen en la aplicación de este Código, así como el régimen y funcionamiento de las comunidades agrarias, precisando la competencia y atribuciones correspondientes. Establece dos tipos de autoridades: las agrarias, que son aquellas que forman parte del gobierno mismo, y las ejidales que son las de las comunidades agrarias. Hablando con propiedad, las segundas no son en realidad autoridades, porque no reúnen los requisitos para considerarlas como tales; son más bien las directivas que representan a las comunidades agrarias, que entre sus componentes, administran y ejecutan todo aquello que pueda interesar al grupo; en este sentido, tal vez podría decirse que se trata de autoridades internas, semejantes a los consejos en las sociedades mercantiles, que no deben confundirse, con las autoridades propiamente dichas, porque no tienen la jerarquía de estas.

El Capítulo primero de este Libro, se refiere a las autoridades y órganos agrarios y ejidales, donde se señalan con tal carácter, al Presidente de la República, Gobernadores de los Estados y Territorios Federales, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Jefe del Departamento Agrario, Secretario de Agricultura, y Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas. En la situación actual, el Secretario de Agricultura y el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, han dejado de tener el rango de autoridades agrarias, porque el primero se rige conforme a las atribuciones que le señala la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y el segundo, porque ya no existe, razones por las que debieran suprimirse del Código que se analiza.

Como órganos agrarios figuran el Departamento -

Agrario, incluyendo al Cuerpo Consultivo Agrario; comisiones agrarias mixtas; Secretaría de Agricultura, a través de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal; - Departamento de Asuntos Indígenas. Por la razón ya apuntada y debido a que las funciones de organización y promoción ejidal pasaron a ser competencia del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, deben suprimirse los dos últimos órganos agrarios, en la mención que de ellos hace el mismo Ordenamiento. Como autoridades de los núcleos de población ejidal y comunidades que posean tierras, tenemos a las asambleas generales; comisariados ejidales y de bienes comunales y, los consejos de vigilancia. Cabe aquí puntualizar qué debe entenderse por núcleo de población ejidal, y qué por núcleo de población que de hecho - o por derecho guarde el estado comunal. En el primer caso, estamos ante una comunidad que recibe tierras, aguas o bosques, ya sea por dotación, ampliación de ejido, o bien por la creación de un nuevo centro de población. En el segundo caso, estamos frente a una comunidad que posee tierras de hecho o por derecho y las disfruta en forma colectiva, ya que así hayan venido desde siempre, o bien que les hayan sido restituidas o se les restituyan en el futuro. Las soluciones legales de estas situaciones se plantearon en la Ley de 6 de enero de 1915. Para distinguir con mayor claridad y precisión, estas dos modalidades, puede decirse que el camino de la dotación, ampliación de ejido o creación de un nuevo centro de población, remata en el reconocimiento de una necesidad social insatisfecha, mientras que la vía de la restitución, lleva al reconocimiento de un derecho conculcado. Ambas modalidades quedaron plasmadas en el artículo 27 Constitucional, y expresan dos de las conquistas más brillantes y atrevidas

de la Revolución Mexicana, y que al ponerse en marcha, - dentro del ámbito patrio, han abierto anchas rutas que - aseguran el mantenimiento de la tranquilidad popular, la estabilidad de nuestras instituciones, así como el desarrollo y progreso económico del país, en la medida en que se ha ido rompiendo el privilegio de que la tierra estuviera en unas cuantas manos.

En el Capítulo segundo, se señalan las atribuciones de esas autoridades y organismos.

El Libro Segundo se refiere a la redistribución de la propiedad de la tierra, y como su nombre lo indica, contiene normas relativas al cambio jurídico de la propiedad agraria, tal y como lo señala el artículo 27 Constitucional, y establece, por tanto, preceptos de derecho sustantivo que son la base para llevar a cabo la redistribución del agro nacional.

Como formas para lograr esa redistribución de la propiedad y poder implantar un nuevo sistema jurídico de tenencia de la tierra y aprovechamiento de las aguas, - se estableció en el Título Primero, la restitución de tierras y aguas, mediante un procedimiento por el cual estos bienes vuelven a los pueblos que fueron despojados de - ellos, señalando a continuación los requisitos que deben llenarse para que prosperen este tipo de reclamaciones o demandas, en los términos del artículo 46, fracción II, - que reproduce los mismos requisitos consignados en la fracción VIII del artículo 27 Constitucional. Consideramos - procedente señalar que la restitución, se ha intentado poco y ha prosperado aún menos, ante la dificultad de los núcleos de población para comprobar, con títulos, que son

propietarios de los bienes cuya restitución solicitan, -- como también la de demostrar la fecha y forma en que fueron despojados. Como dato estadístico podemos mencionar que para 1959, habían sido concedidas 18,453 dotaciones de ejidos, contra 225 restituciones.¹ El Título de que nos ocupamos, está formado por dos capítulos: el primero, fija el derecho a la restitución y, el segundo, señala la qué propiedades son inafectables por el procedimiento restitutorio.

El Título Segundo habla de la dotación de tierras y aguas, que implica una expropiación Agraria que se realiza para proporcionar estos bienes a los núcleos de población, carácter del que participan, también, la dotación complementaria, la ampliación de ejidos y la -- creación de nuevos centros de población. El importe de la expropiación se cubre con Bonos de la Deuda Agraria -- con réditos del 3%, si se reclaman dentro de un año, a partir de la fecha en que se hubiera publicado la resolución, en el Diario Oficial de la Federación. Los ocho -- Capítulos que forman éste título, se refieren a la capacidad de los núcleos de población; capacidad individual del campesino para obtener tierras por los diversos procedimientos agrarios; determinación de los bienes afectables por dotación; dotación de tierras; indicando cómo deben integrarse los ejidos por lo que hace a la extensión y calidad de las tierras, dotación de aguas, comprendiendo la dotación directa y la accesión; ampliación de ejidos; creación de nuevos centros de población y alojamiento de ejidatarios en parcelas vacantes de los ejidos -- y, por último, los bienes inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, y --

1.- L. G. Alcérreca. ob. cit. pag. 49.

también, incluyen las concesiones de inafectabilidad ganadera. La censura que creemos merecen los artículos 115 y 117, la haremos más adelante, al hablar del latifundio.

El Título tercero compuesto por un solo capítulo, y un solo artículo, el 127 que se refiere a la nulidad de fraccionamientos, o mejor dicho, de repartimientos, término que va más de acuerdo con el texto del artículo citado, precepto que comprende posibles problemas internos, de la comunidad, cuando a solicitud de los interesados, se deban declarar nulos los repartos, hechos entre los vecinos de un núcleo de población en que haya habido error o vicio, en la resolución.

La Ley de 6 de enero de 1915, incluía dicho dispositivo legal, entre los doce artículos de que se componía, según lo expresamos al principio de este trabajo. La Constitución de 1917, no lo reprodujo, sino que en 1933, en que fué reformado el artículo 27 Constitucional y abrogada la Ley de 6 de enero de 1915, cuando se incluyó su contenido, incorporándola como parte de la fracción IX de nuestra Ley Suprema. Los Códigos de 34 y 40, también lo incluyeron, figurando así, hasta el Código de 42, que se comenta. No obstante la tradición sostenida de este principio legal, en la práctica, ha tenido poca importancia ya que no se ha aplicado con la frecuencia que se pensó.

El Título Cuarto, compuesto al igual que el anterior, por un único capítulo, y dos artículos el 128 y 129, trata de los bienes comunales, con la finalidad de legalizar la posesión que algunas comunidades puedan tener, sobre bienes cuya propiedad no esté bien definida. El primer artículo, de este capítulo, no es sino la trans

cripción de la fracción VII del Artículo 27 Constitucio--
nal. Debemos señalar que existen muchos núcleos de pobla--
ción que guardan el estado comunal y por tanto, están en--
posesión de grandes superficies de tierras. De 1940 a --
1959 se dictaron 466 resoluciones presidenciales de con--
firmación y titulación a comunidades, con una superficie--
total de 3,298.00 has.,¹ lo que, en promedio, supera en--
mucho el que alcanzan los núcleos de población ejidal.

El Libro Tercero, agrupa las disposiciones que--
norman el régimen jurídico de propiedad y explotación de--
los bienes ejidales y comunales, el que constituye una --
parte muy importante del Código respectivo, ya que como --
es sabido, estos bienes se rigen, por un estatuto especial,
que atiende a la condición social y económica de los cam--
pesinos con la tendencia de proteger sus intereses.

Las controversias, discusiones y confusiones --
que hasta la fecha se suscitan y la importancia del tema,
nos obligan a detenernos un poco y hacer un breve comenta--
rio acerca del régimen de propiedad a que alude ese libro.

Se dice, con relativa insistencia, que los bie--
nes ejidales concedidos a los núcleos de población, por --
dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de po--
blación, pertenecen a la Nación, y que esta solamente dá--
el usufructo de dichos bienes a los núcleos mencionados.--
Sí bien es cierto que hubo disposiciones legales que tra--
taban la cuestión del régimen de propiedad de los bienes--
ejidales, y que al referirse a la propiedad de ellos la --
reservaban para el Estado y, para los núcleos ejidales, so--
lamente el usufructo de los mismos, en la actualidad no --
es así. Como antecedente que cambió este viejo concepto,
tenemos la circular número 48, de la Comisión Nacional --
Agraria de septiembre de 1921,² donde se indica que el-

1.- L.G. Alcérreca ob. cit. pag. 178.

2.- L.G. Alcérreca ob. cit. pag. 185.

derecho de propiedad sobre los bienes de los pueblos, antes de la Revolución y sobre los que les han sido concedidas posteriormente, como bienes ejidales, corresponde fundamentalmente a la Nación, y el dominio, que equivale al ejercicio de ese derecho, se considera dividido en -- dominio directo o sea, la potestad de intervenir en la -- enajenación, queda reservado a la Nación, con el propó-- sito ya señalado de proteger a los campesinos, y en dominio útil, o sea el derecho al uso y disfrute de los bienes, el cual tendrán los pueblos a perpetuidad.

Leyes posteriores nada consignaron al respecto, y no fué sino hasta que se promulgó el Código Agrario de 1934, cuando se empezó a aclarar el punto, al establecerse que la propiedad de las tierras de los ejidos será individual y la de montes y aguas será de la comunidad. Esta propiedad es restringida, pues los bienes son inalienables, como ya lo ordenaba la circular antes mencionada.

El Código Agrario de 1940, ya no dejó lugar a dudas, ya que con toda precisión señalaba que a partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población sería propietario y poseedor en derecho de los bienes que les hubieran sido concedidos por la resolución (Art. 120). Conforme a este mismo Ordenamiento, el ejidatario tendría el disfrute de la parcela ejidal, al fraccionarse el ejido (Art. 128). El Código en vigor conservó esta disposición (Art. 130), con la única diferencia de que la -- propiedad y posesión de las tierras concedidas, en lugar de reconocerse a partir de la diligencia de posesión definitiva, este derecho se establece desde el momento en que se entreguen los bienes, lenguaje que en nada modifica el sentido de la legislación anterior. Actualmente, la pro-

propiedad sobre tierras ejidales reviste dos modalidades: - propiedad comunal del núcleo de población, y propiedad individual de los beneficiados con el reparto, en que se les aplica a cada uno de ellos, su parcela ejidal, sistema que, en vez de una proporcionalidad en el derecho a las tierras afectadas, como sucede en el primer caso, se finca el derecho de manera concreta, sobre una superficie delimitada con toda precisión, aun cuando siempre se reconoce que el núcleo de población, es propietario del ejido, considerado como un todo, desde que los interesados toman posesión o se les entrega la tierra, de donde nace la necesidad de que se establezcan las "autoridades internas" de las que ya hicimos referencia, para que administren y representen a la colectividad, en sus relaciones con terceros, así como en lo que toca a la coordinación del trabajo que el grupo debe realizar.

El Título Primero está formado por siete capítulos que reglamentan el régimen jurídico a que está sujeto el ejido, entendido como el conjunto de derechos y obligaciones de los campesinos, respecto a los bienes ejidales, y la posición del Estado, autoridades y particulares, frente a las mismas pertenencias, consideradas como bienes de función social. El Capítulo Primero habla de los derechos y deberes del núcleo de población, considerado como persona moral, fijando sus derechos sobre pastos y montes, como tierras de uso común, así como sobre solares y parcelas vacantes, en caso de que no exista sucesión legítima o testamentaria; fija el carácter inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible de los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población. Sobre este artículo (133) debemos hacer un alto para subrayar su gran importancia.

La experiencia y la observación han hecho ver - la inconveniencia de adjudicar, en plena propiedad, la - parcela al ejidatario, pues por su condición social y eco - nómica, se vería en constante peligro de perder lo que se supone que constituye su único patrimonio. Por esto, - - cuando el referido precepto legal impone a los bienes -- agrarios de los núcleos de población, los requisitos anotados, se pretende proteger los intereses de quienes han - recibido el uso y disfrute de esos bienes, pero bajo la - condición de que solo puedan disponer de ellos, cuando se trate de heredarlos, disposición que se limita a los fami - liares o personas que dependan económicamente del autor - de la herencia, personas que debe señalar cuando se le en - trega la unidad dotada.

La protección y garantía de respeto a los bienes ejidales, se hacen extensivos a los que de hecho o por de - recho guarden el estado comunal, cuando hayan sido recono - cidos y titulados. Esta tutela va más lejos, pues se pro - hibe el arrendamiento, aparcería y cualquier acto jurídi - co que tienda a la explotación indirecta de los terrenos - ejidales. El propio capítulo trata lo relativo al cambio del régimen comunal por el ejidal; la permuta de terrenos entre ejidos y de estos por terrenos de particulares, - - cuando convenga a la economía ejidal o que sea evidente - mente favorable para el ejido, según el caso. Este Códig - o fué más allá que los anteriores, ya que en tanto que - el Código de 1934 autorizó, por primera vez, la permuta - de parcelas entre ejidatarios de distintos núcleos de po - blación y el Código de 1940, (Art. 125), permitió la per - muta total o parcial de los bienes de un núcleo de pobla - ción por los de otro, y también la de parcelas entre eji - datarios de un mismo núcleo o de otro distinto, el que se

comenta extendió esta facultad hasta el grado de permitir la permuta por terrenos de particulares. Esta variante-legal, cuya intención fué el permitir que los núcleos ejidales mejoraran sus bienes patrimoniales, en la práctica no ha operado así ya que se ha prestado a que negociantes sin escrúpulos se aprovechen para cambiar terrenos ejidales cercanos a centros urbanos importantes, por predios de inferior calidad y alejados del núcleo de población, que en muchos casos se localizan en otro Estado de la Federación. En este punto, el Código vigente comete un gran error, pues siendo el espíritu del mismo, tutelar los intereses de los campesinos, proteger sus bienes, y ver todo por el mejoramiento de los núcleos de población el dispositivo de que se trata (146) da margen a que, a cambio de aparentes beneficios personales a los ejidatarios, se les prive de los terrenos con que fueron dotados, pues aquellos por los que se permutan son, regularmente, inferiores y alejados, condiciones estas que hacen a los campesinos abandonarlos, sin que la compensación que se les otorgue al hacer la permuta, equivalga, en realidad, a la diferencia del precio que representan los bienes cambiados. Este Capítulo sienta los motivos por los cuales los núcleos de población ejidal perderán sus derechos sobre tierras, bosques y aguas que se les hubieran concedido. El Código de 1940, a este respecto, era más acertado, pues disponía que estos bienes volvieran al dominio de la Nación, (Art. 124), con lo que se evitaba que quedaran abandonadas por largo tiempo, como sucede ahora, con gran perjuicio para la economía nacional y en menoscabo del desarrollo social de los campesinos.

Sería mucho mejor que el Departamento Agrario entrara en posesión de los terrenos abandonados, para des

tinarlos, preferentemente, al acomodo de derecho-habientes, cuyas necesidades agrarias, no se hayan satisfecho.

El Capítulo II señala los casos y condiciones en que podrá hacerse la división y fusión de ejidos. En rigor, debiera hablarse de división y fusión de núcleos de población, ya que tal propósito persiguen en realidad, los artículos relativos (148, 149, 150). De esta manera se evitaría incurrir en el error de confundir la cosa - ejido, con la persona núcleo de población. Por otra parte, este caso, viene a ser una excepción a la regla general sobre la intransmisibilidad de los derechos reconocidos de núcleos de población.

El Capítulo (III) habla de los derechos y obligaciones individuales, del ejidatario, a manera de complemento del que trata sobre la propiedad de los núcleos de población. Contiene la materia siguiente: derechos - del ejidatario antes y después de fraccionado el ejido; - forma de explotación, es decir, individual o colectiva; - derechos de preferencia para la distribución de parcelas; expedición de Certificados de Derechos Agrarios, previa depuración censal; requisitos para la adjudicación de - parcelas vacantes; derecho a la inclusión en el padrón - de campesinos con derechos a salvo, (Art. 157); limitaciones a la capacidad de disposición del ejidatario, en relación a sus bienes, ya sea en forma directa o indirecta, con determinadas excepciones, tales como permuta de parcelas, contrato eventual de trabajo asalariado y - arrendamiento excepcional; designación de heredero y sucesión legítima; modificación de la extensión de la parcela, (Art. 167) cuya aplicación ha sido mínima, del mismo modo que el artículo 98 que dispone aumentar las tie-

rras de labor cuando no alcancen a satisfacer las necesidades de todos los individuos capacitados del ejido, ya que, lógicamente, si los ejidatarios se oponen a compartir los bienes que pueden elevar su nivel de vida, con mayor razón estarán contra la posibilidad de un cambio desfavorable, si se reduce la extensión de la parcela. A continuación, el Capítulo que nos ocupa, se refiere a la explotación de terrenos de cauce o zonas federales de las corrientes y vasos propiedad de la Nación, por parte de los ejidatarios; pérdida y privación de los derechos del ejidatario, garantizados por los artículos (169, 170, 173) a fin de que cuando se intenten estas sanciones, se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, con lo cual se trata de evitar que en forma injusta o arbitraria, se cometan despojos; suspensión de los derechos del ejidatario, (Art. 174) y si entendemos las causas que obligan al ejidatario a dejar incultas sus tierras por algún tiempo falta de crédito, principalmente habremos de convenir en el peligro que éste precepto legal representa; prohibición de acaparamiento de parcelas (171); pérdida de la preferencia a la parcela correspondiente, si el ejidatario no toma posesión oportuna de ella.

El Capítulo IV reúne los artículos relativos al régimen de la zona de urbanización, así como de los solares. Habla de la obligación del Departamento Agrario de deslindar y fraccionar las zonas de urbanización mencionadas; forma de legalizar la ocupación de terrenos ejidales como zona de urbanización (176); derecho del ejidatario a recibir un solar; forma como el núcleo de población puede arrendar o vender los solares excedentes, a individuos que no sean ejidatarios; obligaciones en relación al solar urbano que posea cada individuo; expedición de certi-

ficados de derecho a solar urbano que garanticen la posesión y, posteriormente, la propiedad (184) del mismo.

Ahora pasamos al Capítulo V, que se refiere a la parcela escolar (Arts. 185 y 186), que deberá localizarse en las mejores tierras del ejido, próxima a la escuela o caserío, y estará dedicada a la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas, en la escuela rural a que pertenece. Se señala la necesidad de expedir un Reglamento para la explotación y distribución de los productos que de ella se obtengan.

Pasando este breve Capítulo, el VI trata de la expropiación de bienes agrarios. El primer artículo (187) determina las causas de utilidad pública que dan lugar a la expropiación, creyendo necesario señalar que, la fracción IV, del mismo precepto legal, que habla de la creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad, se opone a lo estipulado por la fracción X del artículo 27 Constitucional, ya que en la práctica las expropiaciones realizadas con apoyo en dicha fracción, han permitido el establecimiento de empresas privadas que, en ningún caso justifican la expropiación, pues el interés público o la utilidad pública que supone la creación de un ejido, es superior a la creación de una empresa privada. Sigue este capítulo, tratando lo referente a los bienes que pueden ser objeto de la expropiación; forma y destino que debe darse a las indemnizaciones en caso de expropiación; obligaciones provenientes de la ocupación o inutilización de terrenos ejidales, por quienes disfruten de las concesiones relativas.

Del régimen fiscal de los núcleos de población, se encarga el Capítulo VII (Arts. 196 a 198) que estable-

ce un sistema proteccionista en favor de los ejidatarios, con el propósito de no gravar, demasiado, su débil economía.

El Título Segundo, referente a la Explotación de bienes ejidales, está compuesto de tres capítulos, con teniendo el I (Arts. 199 a 210), disposiciones generales que fijan la competencia para la organización ejidal; forma de explotación de los ejidos; forma de aprovechamiento y administración de las tierras de agostadero y terrenos forestales; explotación comercial o industrial de los recursos no agrícolas ni pastales o forestales de los ejidos; contratos de los ejidos con terceras personas.

Por regla general, los ejidos son explotados en forma individual por los ejidatarios, pudiendo "estar bajo cierto control o intervención técnica del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización",¹ de acuerdo con el Decreto de 24 de Diciembre de 1948, pero el artículo 262 tratado en este primer capítulo, estimula la necesidad de que determinados ejidos, por su características especiales, sean explotados en forma colectiva.

El Capítulo II contiene las bases generales del crédito para bienes ejidales y comunales (Arts. 211 y 212).

El Capítulo III reglamenta la constitución, destino y administración del fondo común de los núcleos de población.

Hasta aquí nos hemos ocupado de la parte de derecho sustantivo del Código Agrario y, a continuación, vamos a examinar la porción de derecho adjetivo contenido en este, ya que a cada uno de los derechos agrarios mencionados en la parte sustantiva, corresponde una acción -

1.-L.Mendieta y Núñez. Panorama del Derecho Mexicano U.N. A. M. 1965 pag. 36.

para hacerlos valer a través de los procedimientos que el mismo Ordenamiento establece. A esta parte del Código se le ha llamado, también, Derecho Procesal Agrario.

El procedimiento agrario, se tramita ante las propias autoridades agrarias, y revista formas similares a los de un juicio administrativo.

De esa materia trata el Libro Cuatro, el cual se divide en seis Títulos, siendo el Primero, el que trata de la restitución y dotación de tierras y aguas y el Capítulo I contiene disposiciones comunes a restitución y dotación de tierras y aguas, que son las dos acciones que tradicionalmente se ejecutan dentro del procedimiento agrario (Arts. 217 a 224), que se realizan en dos instancias, porque la segunda es forzosa. La primera se inicia ante el Gobernador del Estado correspondiente, y la Comisión Agraria Mixta de la misma Entidad y, la segunda, ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el Presidente de la República, quien pronuncia la resolución definitiva.

En lo que podrían llamarse primera etapa, ambos procedimientos se llevan a cabo en igual forma. En efecto, la solicitud de una u otra, se presenta ante el Gobernador correspondiente, quien envía copia de ella a la Comisión Agraria Mixta, la cual se publicará en el Diario Oficial respectivo, con efectos de notificación a los propietarios de inmuebles rústicos que se encuentren dentro del radio de afectación para que hagan valer lo que a sus derechos convenga. Las Comisiones Agrarias Mixtas por su parte deberán notificar por oficio, también, a los propietarios de tierras y aguas afectables, oficios que se mandarán a las fincas de que se trate.

Dicha Comisión, al recibir la copia de la solicitud mencionada, deberá levantar plano de la zona, (Art. 232) para señalar las propiedades afectables, así como las inafectables; formar el censo agrario y pecuario del núcleo de población solicitante; hacer estudio de la calidad de las tierras, producción probable y condiciones del medio, en cuanto a clima y economía, así como la situación catastral que guarden los predios afectables.

Hecho lo anterior, la Comisión Agraria Mixta presenta su dictamen al Gobernador del Estado, (Art. 238) quien dicta una resolución provisional, y regresa el expediente a la citada Comisión, para que la ejecute. De ser favorable, se turna la resolución al comité ejecutivo agrario, el que se encarga de hacer la entrega de las tierras, (Art. 244), con asistencia e intervención de las autoridades locales, al núcleo de población. En caso de que la resolución fuera negativa, (239) o si esta no se produce, dentro del término que marca la ley, el expediente se remite al Departamento Agrario para su revisión en segunda instancia, y se dicte resolución definitiva. (Art. 239).

El Artículo 219 establece la doble vía ejidal, que consiste en que, para los casos de restitución, dado que resulta difícil para los núcleos de población probar la propiedad de las tierras, y el despojo que hubieran sufrido, simultáneamente a la apertura del expediente de restitución, se inicia otro de dotación, por si el camino del primero no prospera. (Art. 219). La dotación complementaria (Art. 231) procede si las tierras restituidas no fueran suficientes para los solicitantes, en cuyo caso el expediente se abre de oficio. (270 ampliación de ejidos).

La segunda instancia para dotación de tierras, que trata el Capítulo IV, se inicia ante el Departamento Agrario, en donde se reciben pruebas y alegatos y, (250) concluido este paso, pone el asunto en manos del Cuerpo-Consultivo Agrario, el que se encarga de elaborar un proyecto de resolución definitiva, que queda sujeto a la - aprobación del Presidente de la República. (Arts. 250, - 251) quien pronuncia su resolución, conforme al proyecto, en contra del mismo, o mediante alguna modificación.

Tratando de sintetizar el procedimiento agrario sobre dotación y restitución de tierras y aguas, hemos visto ya lo más importante de los Capítulos II que - se refiere a la restitución de tierras, bosques y aguas, así como el III y IV que contienen la primera y segunda- instancias, para la dotación de tierras, respectivamente. El Capítulo V está compuesto por las normas procesales - relativas a la dotación de aguas (Arts. 264 a 269).

En cuanto a la creación de nuevos centros de - población, el capítulo VII se ocupa del problema y en - sus artículos relativos (271 a 277) señala que deberán - ser los propios interesados quienes hagan la solicitud, - directamente al Departamento Agrario, el que, envía su - proyecto al gobernador del Estado correspondiente, así - como a la Comisión Agraria Mixta, para que en un término de 15 días, emitan su opinión, con la que el Departamen- to Agrario formula el dictamen del caso, a fin de que el Presidente de la República resuelva lo procedente.

Siguiendo el orden del Código que se comenta, - encontramos el Título Segundo, que trata lo relativo a - permutas, fusión, división y expropiaciones ejidales. - Del primer punto, que nos parece lo más importante del -

Título, o sea, permuta de bienes ejidales, habla el Capítulo I, donde el artículo 281 habla de las permutas de terrenos ejidales por los de particulares, que está relacionado con la parte final del 146, que autoriza este tipo de permutas, sobre las cuales hicimos ya las consideraciones respectivas, queriendo hacer especial mención, en el sentido de que, tal y como están redactados estos artículos, los bienes ejidales se encuentran desprotegidos, y si la idea de autorizar permutas de esta naturaleza, es la de buscar el mejoramiento del ejido y sus integrantes, si se exigiera que los terrenos que recibe el núcleo de población, fueran más cercanos a la zona habitada del mismo, que los que entrega, esto acabaría con los grandes y muchas veces sucios negocios de particulares, en detrimento de los ejidos próximos a centros urbanos, en serios perjuicios a los campesinos removidos y en desconocimiento del espíritu que animó al Legislador, inclinado siempre hacia el bienestar de los hombres del campo.

El Título Tercero es el correspondiente a inafectabilidades que, para obtenerse, se siguen diferentes procedimientos, según se trate de fincas afectables, pequeñas propiedades o concesiones ganaderas. En el primer caso, el trámite se hace ante la Comisión Agraria Mixta, la que envía su dictamen al Departamento Agrario, y este presenta al Presidente de la República el proyecto de declaración de inafectabilidad de la superficie que así debía ser considerada, para su aprobación, si así procede. En el segundo caso, se dirige la solicitud al Delegado del Departamento Agrario, en la jurisdicción territorial de que se trate. Este funcionario emite su opinión y la hace llegar al Departamento Agrario, el que da cuenta con la solicitud respectiva y demás datos, al Presidente de -

la República para la expedición del certificado de inafectabilidad correspondiente, si procede; en el tercero y último caso, las concesiones de inafectabilidad ganadera se tramitan ante el Departamento Agrario, debiendo opinar al respecto, el Gobernador del Estado, que corresponda, después de lo cual el Cuerpo Consultivo Agrario, formula dictamen que debe someterse a la consideración del C. Presidente de la República, por conducto del Jefe del Departamento, para que el Primer Magistrado dicte la resolución definitiva. En relación a la anterior, cabe anotar que la política del Ejecutivo, en la actualidad, es la de no prorrogar las concesiones que se vayan venciendo y, desde luego, no otorgar ninguna más. A nuestro juicio, esta conducta oficial es acertada y digna de encomio, sobre la que más adelante abundaremos en el tema.

El Título Cuarto aborda la materia de nulidad de fraccionamientos, en un solo Capítulo, procedimiento que se inicia por solicitud de los adjudicatarios, dirigida al Delegado del Departamento Agrario que corresponda, y termina con la resolución del C. Presidente de la República, sobre si se declara o no la nulidad del fraccionamiento o repartimiento de que se trate, y la forma en que deba hacerse el nuevo repartimiento.

El Título Quinto habla sobre la titulación y deslinde de bienes comunales, situaciones que se presentan principalmente, en los casos de las comunidades indígenas que tienen terrenos con problemas derivados, ya sea por que los linderos no estén delimitados, o bien por defectos de titulación, o que carezcan de títulos. El deslinde y titulación de los terrenos comunales, así como los que correspondan a los comuneros en forma indi-

vidual, puede solicitarse por los interesados al Departamento Agrario, o este, de oficio, puede iniciar el procedimiento, siempre y cuando no haya conflicto de linderos. Cuando exista conflicto, entonces se ventila la cuestión conforme al procedimiento que señalan los capítulos II y III de este mismo Título y después de agotar las dos instancias que autoriza la Ley, se resuelve el problema de límites, planteado, en términos definitivos, por el C. Presidente de la República. De no mediar esto último, el Departamento Agrario lleva a cabo los trabajos respectivos que, una vez terminados, pone el expediente a la vista del núcleo de población interesado, (antes, también, al desaparecido Departamento de Asuntos Indígenas) por diez días, y, transcurrido este plazo, el Cuerpo Consultivo Agrario emite su dictamen sobre el caso, que se somete a la consideración del C. Presidente de la República, quien resuelve en forma definitiva. En cuanto a este problema, cabe hacer dos observaciones: la primera consiste en que si bien el Título habla de bienes comunales, estos no se refieren a aquellos que tienen los núcleos de población como complementarios a los de cultivo, sino que se está refiriendo a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, bienes de los que tienen la posesión, desde hace más de un siglo; la segunda, consiste en el hecho de que nunca se han titulado bienes que correspondan a los comuneros en particular, debido a la falta de planos suficientemente detallados por parte del Departamento Agrario.

El Registro Agrario Nacional, está reglamentado por el Título Sexto, en un capítulo único. La razón de este Registro se encuentra en el hecho de que, siendo la Reforma Agraria, de tipo nacional, el Registro Público de

la Propiedad, que es local, no servía para los propósitos de la propia Reforma. Por tanto, siempre deben inscribirse en el Registro Agrario Nacional la propiedad de tierras, bosques o aguas, provenientes de la aplicación del Código sobre la materia, así como los cambios que sufra dicha propiedad, de acuerdo con este Ordenamiento, y los derechos legalmente constituidos sobre la misma propiedad (Art. 334). Solo en esta forma podrá acreditarse la propiedad derivada de la Reforma Agraria (Art. 335).

También deben suscribirse, en el Registro Agrario Nacional, las resoluciones presidenciales de dotación, restitución, confirmación o ampliación de tierras, bosques o aguas; sobre creación de nuevos centros de población agrícola; sobre nulidad de fraccionamientos; sobre titulación de bienes comunales y, en general, las ejecutorias, certificados, acuerdos, títulos, listas, decretos, escrituras, documentos y planos que afecten a las propiedades o derechos nacidos o reconocidos por la Reforma Agraria (Art. 338).

Finalmente, tenemos el Libro Quinto del Código Agrario que consta de un Capítulo, y que habla sobre las sanciones en materia agraria, aplicables a todas las autoridades agrarias, empleados y autoridades ejidales, sanciones que no excluyen las que impone la ley penal, así como la de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos (Arts. 341 y 358). Se concede acción popular para denunciar los actos u omisiones que, conforme a este Capítulo, sean causa de responsabilidad, acción que se hace valer ante el C. Presidente de la República y C. Jefe del Departamento Agrario (Art. 360). Esta acción es un tanto equivalente al derecho de queja que tienen todos

los ciudadanos, para acudir a las autoridades superiores, cuando no se les atiende como corresponda en sus asuntos, o cuando los funcionarios se apartan del camino recto - que están obligados a seguir, en el despacho de los negocios que están bajo su responsabilidad; en uno y otro caso, si las quejas se justifican, procede imponer la sanción correspondiente.

La realidad comprueba que el Código Agrario en vigor, necesita modificarse, ya que junto a normas jurídicas notoriamente inadecuadas, algunas desde su origen, y otras, por el transcurso del tiempo resultan obsoletas y mas de alguna viciada de anticonstitucionalidad. Urge en consecuencia, poner dicho Ordenamiento en condiciones de que su aplicación esté a tono con las exigencias actuales sobre la materia, así como que su articulado se inspire en el propósito del constituyente, en el sentido de facilitar la distribución de la tierra en favor de quienes tengan derecho a ella, y que la Reforma Agraria se traduzca en un positivo beneficio para los campesinos del país, quienes por muchos conceptos merecen que el Estado levante su nivel de vida. Es un compromiso no cumplido; es una deuda de la Revolución, que no ha sido saldada.

C A P I T U L O IV

LO QUE SE HA HECHO Y LO QUE FALTA
POR HACER EN MATERIA AGRARIA.

- 1.- TENENCIA DE LA TIERRA.
- 2.- EL LATIFUNDIO Y EL MINIFUNDIO.
- 3.- DOTACION DE TIERRAS.
- 4.- TIERRAS EJIDALES.
- 5.- TIERRAS COMUNALES.
- 6.- NUEVOS CENTROS DE POBLACION.
- 7.- IRRIGACION.
- 8.- SISTEMA CREDITICIO.
- 9.- AYUDA TECNICA.
- 10.- PRECIOS DE GARANTIA.
- 11.- SISTEMAS DE EXPLOTACION.
- 12.- DISTRIBUCION.
- 13.- TRANSPORTE.
- 14.- LEGISLACION AGRICOLA EN RELACION
CON LA LEGISLACION AGRARIA.

1.- TENENCIA DE LA TIERRA .

Con este primer punto, iniciamos el presente capítulo, en que abordamos algunas de las realizaciones en materia agraria, así como algunos de los problemas que la Reforma Agraria no ha resuelto todavía

Hemos señalado cómo, al consolidarse la conquista de lo que habría de llamarse Nueva España, se desajustó todo el sistema de tenencia de la tierra entre los indígenas, quienes fueron desposeídos de sus propiedades, condenándolos al peonaje de las haciendas que habrían de formarse, pues si bien es cierto que formalmente se debían respetar las tierras comunales de los pueblos, y que las leyes de indias trataron de proteger los bienes de los aborígenes, los encomenderos se encargaron de despojar a los indígenas de ellas. De esta suerte, las instituciones agrarias indígenas, dejaron paso a las mercedes reales, caballerías y peonadas. El clero católico, hemos dicho, también, contribuyó a agravar el problema de la tenencia de la tierra. Después, en plena independencia, no obstante que el Constituyente del 57 abordó con valentía el problema del campo, dada la composición de elementos humanos que tuvo este cuerpo colegiado, no se logró que se crearan preceptos constitucionales al respecto; y aunque las Leyes de Reforma, después, pretendieron favorecer el interés de los campesinos, este propósito no se pudo lograr por diversas razones. Hemos subrayado como las compañías deslindadoras hicieron llegar el acaparamiento de la tierra a un grado tan escandaloso como injusto, mediante el estímulo y complicidad del Foser Público. Esta situación de malestar produjo, sin du

da, el estallido de la Revolución de 1910, que plasmó -- los anhelos populares al respecto, en la Constitución de 1917, en la que se precisaron las ideas que en cuestiones agrarias, habían flotado en diversos planes revolucionarios que, como expresiones del pueblo, circularon en el -- ámbito nacional, así como algunos mandatos dictados por -- las fracciones en pugna, durante la lucha armada.

Los gobiernos emanados de la Revolución de 1910 han procedido con las altas y bajas que se apuntaron en -- uno de los capítulos anteriores, en su política de repartición de la tierra, distribuyendo más de 48 millones de -- hectáreas, entre el sector campesino. La Revolución le -- dió una nueva estructura a la tenencia de la tierra, pues por diversas circunstancias, tales como la existencia -- inexplicable del viejo latifundio; el neo-latifundismo, -- mediante la simulación de la pequeña propiedad; la amplia ción del máximo permisible a la pequeña propiedad; el -- acaparamiento de tierras por medio de arrendamiento de -- parcelas ejidales; las concesiones de inafectabilidad ganadera, y otros estorbos de distinta naturaleza, la distribución de la tierra no ha llegado a la meta final, ya que existe más de un millón de campesinos con derechos a salvo que, por las razones apuntadas, no encuentran acomodo, sin contar con el serio problema que se ha creado con motivo del aumento demográfico. Tal vez fuera conveniente llevar a cabo "una distribución equitativa de la riqueza pública", en los términos del mandato Constitucional respectivo,¹ medida que no se ha realizado de manera completa ni sostenida.

Estamos conscientes de que para la consecución de la Reforma Agraria, no basta tan solo con la entrega -- de la tierra, sino que este acto debe rodearse de una se-

1.- Párrafo tercero del artículo 27 Constitucional.

rie de factores que aseguren el aprovechamiento integral de los bienes que se entreguen, que garanticen una producción intensiva, pero siendo el primer paso, debe ser dado con decisión y prontitud.

2.- EL LATIFUNDIO Y EL MINIFUNDIO.

El Constituyente de 17, fiel interprete del sentir de la población rural, puso especial empeño para prevenir la concentración de la tierra en pocas manos y evitar toda posibilidad de que nuevamente se formaron latifundios que se han considerado como un mal social, así como un factor contrario al desarrollo económico del país. Con tal clara visión del problema, se incluyeron en el párrafo Tercero y en la fracción XVII, del artículo 27 Constitucional, medidas acertadas para la división de los latifundios. Cuanta razón hay para extirpar de la vida económica, política y social de nuestro país, esta institución perniciosa y negativa. "El latifundio propicia la existencia de monopolios, las prácticas usurarias en el otorgamiento de crédito para el trabajador del campo; provoca que el campesino tenga ingresos reducidos y que se generen procesos de acumulación de riqueza en pocas manos; favorece el desempleo y el subempleo de la fuerza de trabajo rural; es causa de malas condiciones de alimentación entre los grupos campesinos; ficticiamente produce sobrepoblación con respecto a los recursos en aprovechamiento, y al mismo tiempo, hace aparecer baja densidad de población en relación a los recursos aprovechables, es causa de las migraciones campesinas hacia los centros urbanos y del bracerismo."¹

No obstante los inconvenientes apuntados, en los últimos años se ha iniciado un movimiento que tiende a estimular la creación de nuevos latifundios, mediante diversos subterfugios que ponen en juego personas inescru

1.-Cuauhtémoc Cárdenas. Ponencia presentada en el "Seminario sobre la participación del sector agrícola de México" Guadalajara, Jal. 1966.

pulosas, para burlar la ley, y en ocasiones, esta misma - les proporciona los elementos para lograr sus propósitos: tales son los casos del amparo en materia agraria, las - concesiones de inafectabilidad ganadera, la simulación de la pequeña propiedad y la extensión de la propiedad inafectable.

El problema resulta todavía mas burdo y grave, - cuando los latifundios aparecen a nombre de extranjeros, - enclavados en la zona prohibida por la Constitución, la - que establece una faja del territorio nacional, comprendida en la frontera y litorales, en la que les está vedado ser propietarios de tierras. Desgraciadamente, no se ha hecho un intento en serio para destruir esta anomalía, - que nos avergüenza como mexicanos, situación que en ocasiones hace pensar que hasta se propende a fortalecerla, - o por lo menos, a mantenerla como problema intocable.

Con respecto a la simulación de la pequeña propiedad, diremos que es uno de los más recios obstáculos - con que se enfrenta la Reforma Agraria, ya que las grandes propiedades, desde la promulgación de las primeras disposiciones legales, como producto de la Constitución de - 1917, se han venido fraccionando, aparentemente, entre familiares, empleados, o subordinados del dueño, quien a través de esta simulación de prestanombres, sigue siendo el único y verdadero propietario, maniobra que desnaturaliza la intención del Legislador, en cuanto se defrauda - la Ley, se causan perjuicios a terceros y se vulneran legítimas necesidades de quienes con derecho, podrían pedir la división de este tipo de latifundios. Por estas razones debieran declararse ilícitos, y por lo mismo nulos, - esta clase de fraccionamientos.

El artículo 27 obliga al fraccionamiento de las

propiedades que van mas allá del límite máximo fijado por la ley; pero el espíritu de esta disposición es diáfano y debe entenderse en el sentido de que se trata de fraccionamientos reales. Esta consideración nos lleva al convencimiento de que sería ilógico que al practicarse divisiones simuladas y por tanto, pequeñas propiedades que en rigor no lo son, estan quedaran protegidas por la ley como las auténticas y verdaderas, que sí son inafectables.

Los artículos 138, 139 y 158 del Código Agrario, declaran inexistentes todos los actos de particulares o autoridades que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, así como aquellos que vayan en contra de la propiedad ejidal. Con base en estas disposiciones legales, podrían ejercitarse acciones de nulidad, pues no teniendo ningún efecto ni consecuencias jurídicas, los actos inexistentes, como deben catalogarse los fraccionamientos simulados, por este camino quedarán los campesinos con sus derechos vivos, puesto que son imprescriptibles, para solicitar la dotación correspondiente de la tierra, solución que restablecería el espíritu Constitucional, y se daría una lección ejemplar a sus defraudadores.

Dentro del procedimiento, para rescatar los fraccionamientos simulados, en favor de los campesinos, sería prudente que bastara la prueba presuncional de que existe un estado de simulación, elaborando "un estatuto de presunciones Juris Tantum, dejando la carga de la prueba en contrario, al presunto latifundista para que desvirtuara las presunciones humanas y legales de acaparamiento

de tierras".¹ Así deberán atacarse para ser afectados, - los casos de propiedades que, a pesar de tener certificados de inafectabilidad agraria, o pequeñas propiedades, - cuando sean contiguas y estén tituladas entre familiares - hasta dentro del 4o. grado en línea colateral o en grado - ascendente o descendente sin limitación, adopción, matrimonio, amasiato, afinidad, dependencia económica, y lazos de subordinación entre titulares de los predios; cuando - no haya deslinde o señalamiento efectivo de separación entre un terreno y otro, así como cuando varios predios - sean explotados como una unidad para beneficio económico - de una sola persona. Deberán considerarse también como - simulaciones, los fraccionamientos efectuados con posterioridad a la publicación de la solicitud dotatoria, así como las inscripciones de traslado de dominio hechas en - idénticas condiciones.

La fracción IV, párrafo II, del artículo 64 del Código Agrario, establece que "la simulación deberá comprobarse en forma plena, oyendo a los interesados y a los solicitantes de los ejidos y recabando pruebas en las diversas oficinas públicas y en los centros comerciales, y obteniendo todos los datos necesarios para concluir en - forma fehaciente sobre la existencia de la simulación." - Esta regla, continúa el mismo precepto legal, "se aplicará siempre que se plantee una cuestión relativa a la simulación de división o de fraccionamiento." Como puede verse, el artículo de que se trata, es algo menos que letra muerta, ante la enorme dificultad de probar, que en muchas ocasiones también es imposible, en forma plena, la existencia de tales simulaciones, por más que estas sean ampliamente conocidas.

1.- Simulaciones en materia agraria. Dr. Félix Pichardo E.- Ponencia presentada en la Mesa Redonda Permanente de la C. N. C. 1967.

Ante esa situación, insistimos que, "para desconocer la posesión de estos falsos derechos, se tiene el precedente de las Leyes de Reforma, que ante la imposibilidad de comprobar plenamente la simulación de los bienes del clero político, por haberse titulado a personas de confianza, se aceptó la suficiencia de la prueba-presuncional, calificada judicialmente."¹

La Ley Lerdo, para la desamortización de los bienes del clero, de 25 de junio de 1856, decía en su artículo 10; "todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas..." y el artículo 11o. decía: "No promoviendo alguna corporación ante la misma autoridad, dentro del término de los tres meses al remate de la fincas no arrendadas, si hubiere denunciante de ellas, se le aplicará la octava parte del precio, que para el efecto deberá exhibir de contado -- aquel en quien se finque el remate, quedando a reconocer el resto, a favor de la corporación."² El artículo 27 Constitucional, en su fracción II, señala: "Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interposita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia..."

1.-Una Conversación sobre la Reforma Agraria. Lázaro Cárdenas. Cuadernos Americanos pag. 20.- 1963.

2.-Cuauhtémoc Cárdenas ob. cit.

El artículo 236 del Código Agrario es inconsistente por sí solo, pues dice que si durante la tramitación de la primera instancia, se plantea un problema relativo a la nulidad o invalidez de la división o fraccionamiento de una propiedad, la Comisión Agraria Mixta, antes de emitir su dictamen informará al Departamento Agrario para que este lo resuelva. En el caso, debía crearse la figura delictiva de simulación agraria, como delito de carácter federal, incorporándolo al Código Penal - para el Distrito y Territorios Federales, equiparándolo al de despojo y con una penalidad que oscile entre 6 y 15 años de prisión.¹ Mucho cuidado tendrían quienes pretendieran fraccionar sus tierras hipotéticamente, frente al peligro de caer como sujetos de este delito, amenaza que reduciría mucho, si no es que se extinguiría, la rémora que ha constituido el latifundio simulado de pequeñas propiedades.

Otra de las causas que tienen frenadas la Reforma Agraria, se halla en las adiciones y reformas del artículo 27 Constitucional, consistentes en el Decreto de 31 de diciembre de 1946, que restituyó el amparo en favor de los pequeños propietarios, lo que ha permitido que por estos caminos se formen nuevos latifundios. La fracción XIV del artículo 27 Constitucional, fué adicionada con un párrafo que dice: "los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro, se les expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y aguas." Y en la fracción XV se di-

1.- Iniciativa presentada al C.E.N. de la C. N. C. por el Dip. Lic. A. Gómez Villanueva. 1967.

ce que "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 tierras, en explotación."

La misma fracción constitucional que nos ocupa, define que "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." Y que "Se considerarán, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales." Esta ampliación en la extensión de la pequeña propiedad, implica reducir las porciones de tierra que se hayan otorgado o que se concedan a los solicitantes de dotaciones ejidales, o de ampliaciones que pudieran hacerse, porque ya no se podrá disponer de las superficies que según la reforma a nuestra Ley Suprema, incrementan la pequeña propiedad.

La pequeña propiedad, auténtica, es producto también de la Revolución, pero las reformas que comentamos, la situaron en condiciones de privilegiada, al darle un trato preferencial en relación al ejido. Salta a la vista que por simples razones de equidad, se impone volver a la situación que privaba antes de las reformas.

Indudablemente que 300 hectáreas de riego, de la mejor calidad, es mucha tierra para un solo propietario, sobre todo si se toma en cuenta que un ejidatario, a lo más a que puede aspirar, es a 10 hectáreas de riego no siempre de la mejor calidad. En los Distritos de Riego - obras construidas por el Gobierno Federal - el problema resulta mas serio, pues no se cumple con la finalidad para las que fueron hechas estas obras ya que el propósito --perseguido fué el de proporcionar beneficios a importantes núcleos de campesinos. En estos Distritos resultan beneficiados, de preferencia, pequeños propietarios y --agricultores improvisados o personas que se aprovechan --de influencias políticas para figurar indebidamente entre los que tienen derecho a gozarlos. El promedio de superficie individual de ejidatarios, en relación a los pequeños propietarios, en estos Distritos , es sumamente bajo.

Sería preferible regresar a la definición, que antes contenía nuestra Carta Fundamental, poco precisa, --si se quiere, en el sentido que la pequeña propiedad -- agrícola inafectable, era la que se encontraba en explotación, y que en la práctica se interpretaba como aquella que era capaz de cultivar el propietario, con ayuda de su familia y sin el empleo de trabajo asalariado permanente. Lo ideal sería fijar, a la pequeña propiedad, --un límite máximo nacional que no sea rebasado por los --máximos regionales, los que se determinarían de acuerdo con el número de campesinos sin tierra, o con tierra --insuficiente; la calidad de estas; los productos que sea posible cultivar y demás datos económico-sociales de importancia, debiendo revisarse, periódicamente, el límite que se hubiera fijado para cada región.

Severa y justa crítica merece el artículo 117- del Código Agrario, al establecer que "...la extensión inafectable no podrá exceder, en ningún caso, de trescientas hectáreas en las tierras más feraces y de cincuenta--mil en las tierras más estériles, conforme a la clasificación que se establezca en el reglamento respectivo." Desde luego, dicho reglamento no existe, omisión que se presta a que, por medios de sobra conocidos, se conceda la inafectabilidad a un terreno de 50,000 hectáreas, que sí deba ser afectado, por lo que el artículo de que se trata, debería señalar que la extensión inafectable no podrá exceder, en ningún caso, de la que se fije como máxima. El Código de 1940 en su artículo 187 señalaba que la extensión máxima inafectable, fluctuaría entre 300 y 50,000 has. según las condiciones del terreno, clima, etc. y el Código de 42 agregó que "...La superficie objeto de la --concesión, podrá aumentarse hasta el doble de la necesaria para el sostenimiento del ganado existente, siempre --que el concesionario se obligue a adquirir, en el plazo --que se le fije, el ganado correspondiente al aumento comedido.", lo que ha permitido abrir la puerta para que se otorgue concesiones de inafectabilidad, hasta de 100,000-hectáreas.

Debe darse cumplimiento a lo que manda la fracción XVII del artículo 27 Constitucional y por su parte --el Congreso de la Unión, mediante la correspondiente reforma, debe precisar, como lo hemos dicho, la extensión-máxima nacional, en tanto que las legislaturas de los Estados deben hacer lo propio, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Por lo que se refiere a la fracción IV del artí

culo 115 del Código Agrario, a la que se le adicionó un párrafo, por Decreto de 30 de diciembre de 1949, dice: "...Las negociaciones ganaderas amparadas por concesiones de inafectabilidad, que comprueben de modo fehaciente, ante el Departamento Agrario, haber dado cumplimiento a las obligaciones contenidas en el artículo 118 y en el propio decreto concesión, tendrán derecho a su prórroga, por un plazo no mayor del concedido anteriormente.", creemos que las concesiones de inafectabilidad ganadera obedecieron a razones de tipo económico y social que ya no operan en la misma forma y, salvo algunas excepciones probablemente, no se deben renovar dichas concesiones por el simple hecho de que hayan cumplido con el artículo 118 y el decreto concesión, sino que las prórrogas deberán estar basadas en consideraciones iguales a las que dieron origen al decreto concesión, por lo que convendría suprimir la parte que se adicionó al artículo que nos ocupa. Además, y fundamentalmente, por que el Código Agrario al establecer la inafectabilidad ganadera con superficie de 300 a 50,000 has., que se puede ampliar hasta 100,000 has. según vemos, y por un término de 25 años, prorrogables hasta por otro igual, lo hace al margen del artículo 27 Constitucional, que solo habla de la inafectabilidad de la pequeña propiedad ganadera, por lo que este capítulo es notoriamente anticonstitucional. Afortunadamente, como con anterioridad lo expresamos, la política seguida por el actual régimen, es la de no prorrogar aquellas concesiones de inafectabilidad ganadera que se vayan venciendo.

Es urgente, pues, volver al texto anterior de la fracción IV del artículo 27 Constitucional, para que definitivamente se establezca que: "Las Comisiones Mixtas,

los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones - que la afecten." Con esta medida se acabaría, también, - con los ilógicos certificados de inafectabilidad que se otorgan a la pequeña propiedad, que han dado margen a escandalosos negocios, siempre en perjuicio de los campesinos.

En resumen: no pudiendo ser afectada la pequeña propiedad, suprimir el amparo en materia agraria, de que habla la fracción XIV del artículo 27 Constitucional; modificar la extensión máxima de la pequeña propiedad, de que habla la Constitución, volviendo a la definición que de esta hacía el antiguo texto, y suprimir el artículo - 117 del Código Agrario; no prorrogar las concesiones de inafectabilidad ganadera, e inclusive, cumplir con el - propio artículo 27 Constitucional en cuanto a que "se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios", procediendo a fijar con claridad dichas medidas; y con el firme propósito de acabar con estas - irregularidades que perjudican y confunden, declarar que los predios que rebasen el límite máximo de la pequeña - propiedad, serán afectados en la parte excedente, con objeto de hacer dotaciones a núcleos de población solicitantes, incluyendo los casos en que se compruebe, por los medios propuestos, la simulación de la pequeña propiedad, en - que lo que hay en realidad, es un latifundio.

El minifundio o pulverización de la tierra, - constituye un serio problema, tan negativo como el latifundio en el otro extremo. Tenemos el caso del Estado - de Tlaxcala donde la propiedad agrícola está minimizada. En promedio, cada familia campesina tiene menos de una hectárea, habiendo casos en que la parcela no se cuenta por hectáreas sino por surcos. Es en esta Entidad donde el problema es mas hiriente, porque se extiende en todo su territorio; pero en rigor, puede afirmarse que aún - cuando un tanto atenuado, el mismo problema se presenta a lo largo y a lo ancho de la República.

La fracción X del artículo 27 Constitucional, - en el párrafo segundo, señala que "...La superficie o - unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras - clases de tierras, en los términos del párrafo III de la fracción XV de este artículo", y el mencionado párrafo considera que "...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."

El Código Agrario de 1940, señalaba como unidad individual de dotación de tierras de cultivo o cultivables, una extensión de seis hectáreas en terrenos de - riego o humedad, y de doce hectáreas en terrenos de temporal.

El Código Agrario de 1942, que derogó al anterior, amplió esa unidad individual de dotación, en su artículo 76, fracciones I y II, a diez hectáreas en terreno

de riego o humedad, y de veinte hectáreas en terrenos de temporal, respectivamente. Esta forma se inspiró en el deseo de mejorar la situación del campesinado, dotándolo con una mayor porción de tierra que fuera suficiente - se pensó que lo estipulado en el Código de 40 no lo era - para elevar el nivel de vida del campesino, impulsándolo - hacia el progreso económico y social.

Esta tentativa no pasó de ser un sano propósito. En efecto, como ocurre en la práctica, que siempre hay mas campesinos, solicitantes de tierras, que de las que se puede disponer, se hacen dotaciones que están muy lejos de satisfacer el objetivo que animó la reforma citada, de modo que al entregar parcelas de mediana, mala o pésima calidad, de media, una, dos o tres hectáreas, - no es posible que se logre una producción satisfactoria, no solo por la pequeñez y pobreza de las tierras, sino - que, también, por la falta de crédito oportuno, semillas mejoradas y fertilizantes que pudieran ayudar a un rendimiento menos mezquino, que sirviera, en primer término, - para aliviar las condiciones de vida de los campesinos, - y en segundo lugar para levantar el nivel de la economía nacional.

Pensamos que este problema debe ser afrontado, primero, con miras a no agravarlo, dejando de repartir - extensiones en que por la calidad de la tierra se sabe, - de antemano, que es insuficiente para el sostenimiento - del campesino y su familia, apegándose a lo que señala el Código Agrario en lo referente a la unidad individual de dotación.

Segundo, que existiendo un gran número de campesinos con minifundios, emplear la técnica mas convenien

te y moderna para hacerlos rendir al máximo, mediante el empleo de semillas mejoradas, fertilizantes y métodos de cultivo adecuado, según la siembra de que se trate, contando siempre con crédito oportuno y barato. Esta acción se redondearía, realizando un trabajo de extensionismo agrícola, en todo el país, para excluir el empirismo y sustituirlo por la técnica y la ciencia, en las tareas del cultivo de la tierra, a fin de que el aprovechamiento de sus frutos sea en volúmenes económicamente atractivos.

Tercero, consideramos indispensable y urgente, industrializar los productos del campo, cuestión en la que hemos de insistir, en todo el territorio patrio, en el mismo lugar donde se producen, para que participen los campesinos de los beneficios de este proceso, atentos a que los mercados nacionales o extranjeros donde se vendan, sean aquellos que proporcionen el mejor precio.

El Cuarto y último lugar, es preciso hacer un estudio sobre la forma jurídica y económica de reacomodar a los campesinos con tierra insuficiente, una vez que se hayan satisfecho las necesidades de aquellos que tienen sus derechos a salvo.

3.- DOTACION DE TIERRAS.

Hemos señalado que si bien es cierto, la entrega de la tierra no puede, por sí sola, hacer efectiva la Reforma Agraria, sí constituye el primer paso de ella. Los regímenes revolucionarios han procedido al reparto agrario, en las siguientes proporciones:

REGIMEN	PERIODOS	MILES DE HAS.	%
Venustiano Carranza	1915-1920	132	0.3
Adolfo de la Huerta	Mayo-Nov-1920	34	0.1
Alvaro Obregón	1920-1924	971	2.0
Plutarco Elías Calles	1924-1928	3,088	6.4
Emilio Portes Gil	1928-1930	1,173	2.4
Pascual Ortiz Rubio	1930-1932	1,467	3.0
Abelardo L. Rodríguez	1932-1934	799	1.7
Lázaro Cárdenas	1934-1940	17,890	37.1
Manuel Avila Camacho	1940-1946	5,519	11.5
Miguel Alemán Valdéz	1946-1952	3,845	8.0
Adolfo Ruíz Cortínez	1952-1958	3,199	6.6
Adolfo López Mateos	1958-1964	10,043	20.9
Total hasta el 31 de agosto de 1962.		48,162	100.0 ¹

Adolfo López Mateos, en su 6o. Informe de gobierno declaró haber entregado, en total, 16,004.710 hectáreas. El régimen actual, presidido por Gustavo Diaz Ordáz, ha entregado, de 1964 al 1o. de septiembre de 1966, un total de 4,022,110 has. que benefician a 94,157 campesinos.²

1.-50 años de Revolución Mexicana en Cifras. Presidencia de la República. Nacional Financiera.

2.-G.D.O. II Informe de Gobierno. 1o. de Sep. de 1966.

El Reparto agrario debe continuar, proporcionando, naturalmente, el agua, el crédito, la ayuda técnica y demás medidas necesarias para hacer productiva la tierra, pero ese reparto debe hacerse con decisión y honestidad, en cuanto a que se reparta, la tierra buena, la de riego, de humedad, de buen temporal y no simplemente las de temporal, o verdaderos pedregales y puntas de los cerros, pues con esto, no se consigue sino desesperar aún más al campesino al repartir ya no la riqueza, sino precisamente la miseria. Los ejidatarios con certificados de derechos a salvo son más de un millón. Habrá pues que repartir toda la tierra susceptible de ser cultivada por los campesinos, que se encuentre en la actualidad, tomándola de los latifundios actuales, de las concesiones ganaderas que vayan terminando, de la pequeña propiedad simulada, así como de la que sin serlo, la ley actualmente le marca límites máximos exagerados. La dotación habrá de derivarse, al acabarse las tierras de cultivo, hacia la constitución de ejidos ganaderos y forestales, no obstante las dificultades técnicas y económicas que esto implica.

Una vez que la posibilidad de reparto no sea posible, efectivamente, pues no se pueden reducir las propiedades indefinidamente, y la tierra no va a crecer, ya se habrán encontrado ocupaciones a la fuerza de trabajo campesina, como puede ser la industrialización de los productos que los propios campesinos producen.

La lentitud en los procedimientos de dotación de tierras es desesperante. Algunas dotaciones tardan diez, veinte y hasta treinta años, o ampliaciones de ejidos, cuya petición se ha hecho hace quince o veinte años,

aún no se resuelven. Cuando estas resoluciones se producen, el campesino probablemente ha muerto o abandonado el lugar. "En el Departamento Agrario existen cerca de 10,000 solicitudes de tierra con mandamiento negativo en primera instancia; muchas de ellas han llegado a ser dictaminadas por el Cuerpo Consultivo Agrario, confirmando la negativa del Gobernador del Estado, pero sin que se haya dictado la resolución presidencial correspondiente!"¹ Ante esta situación es preciso decir la verdad como lo ha prometido el actual Primer Mandatario, para no desesperar al campesino que, sin duda alguna, prefiere un trato sincero, por lo que es preferible que si la resolución de un expediente es negativa, porque no existan propiedades afectables, se les haga saber. La solución para estos casos está en abrir, de oficio, una nueva vía ejidal, que consistiría en acomodar campesinos en parcelas vacantes de algunos ejidos, o la creación de un Nuevo Centro de población Agrícola.

4.- TIERRAS EJIDALES.

La Revolución creó el ejido para resolver el problema agrario, y es su producto más genuino y se ha entregado la tierra a los que fueron explotados peones del campo pero no ha sido suficiente. Debemos ahora llevar a cabo una acción intensa en las tierras ejidales proporcionando el agua, el crédito, los centros de salud, la escuela, la ayuda técnica etc., para impulsar la economía de los propios ejidos y la nacional, como consecuencia; que el campesino eleve su nivel económico y sea realmente consumidor de sus productos, así como de los de la industria nacional, para que esta no tenga que ir angustiada en busca de mercados extranjeros; que esto suceda solo cuando haya excedentes, una vez satisfechas las necesidades del país.

Los detractores de la Reforma Agraria atacan el ejido diciendo que es un fracaso, pero la realidad es que donde se ha dotado a los ejidatarios de buenas tierras y la parcela tiene una extensión suficiente, es un éxito, por ello debe tenerse cuidado de no repartir tierras realmente improductivas o de pulverizar al ejido con unidades de dotación de media o un cuato de hectárea, pues de esta manera se crea el minifundio como un serio problema tan negativo como el latifundio en el otro extremo, como ya lo hemos señalado anteriormente. Es imposible, aún con la ayuda técnica, que fracciones tan reducidas puedan tener altos porcentajes unitarios de producción, suficientes económicamente hablando. "El sistema ejidal bien organizado y honestamente administrado tiene ventajas que auguran su implantación extensiva, constituyéndose en el factor que en mayor escala impulsa la agri

cultura."¹

DATOS ESTADISTICOS SOBRE LA COMPOSICION DE
LAS TIERRAS EJIDALES.
1 9 6 1

SUPERFICIE TOTAL	48,114.118 has.
Tierras de labor	10,572.051
Pastizales	20,659.289
Bosques	11,978.749
Tierras incultas productivas	1,717.564
Tierras agricolamente improductivas	3,186.465 2

Las tierras de labor dotadas como ejidos ha disminuido pues si en 1935 representaban el 26.2% del total de tierras entregadas, en 1960, solo llegó al 20.4%. Las tierras ejidales en los distritos de riego con unicamente 788.236 hectáreas, para 193.428 ejidatarios, lo que dá un promedio general de 4.07 has. por ejidatario, pero en determinados distritos el promedio es de poco más de media hectárea.³

El arrendamiento de parcelas es otro escollo para el ejido y es un fenómeno que se presenta, regularmente, por la falta de crédito para los ejidatarios, así como por la falta de organización del ejido como núcleo de población y orientación hacia la conciencia de clase, solidaridad y responsabilidad social. La renta de parcelas, además de ser violatoria de las leyes respectivas, contraería el espíritu de la Reforma Agraria que es el de la Revolución, pues dá origen al agio, se defrauda a la Nación

1.- Lázaro Cárdenas. ob. cit. pag. 19

2.- La Reforma Agraria en México. E. Romero Espinosa. ob. cit. pag. 41.

3.- Emilio Romero Espinosa. ob. cit.

que ha hecho las inversiones necesarias para abrir las -
tierras al cultivo, pues la renta de parcelas se presenta
solo en donde la tierra es buena o en los propios distri-
tos de riego, donde se concentran grandes extensiones de
terreno en pocas manos, pues un mismo arrendador explota
varias o muchas parcelas; se defrauda al fisco deferal -
que no recibe los impuestos que le corresponderian por ope-
raciones fuera de su control y el beneficio del ejidata-
rio, que recibe una cierta cantidad por dar en arrendamien-
to su parcela, es ficticio, a más de que se desarraiga de
su tierra. El arrendatario participa así, indebidamente,
de los beneficios que corresponden al ejidatario, tales -
como el riego, y otros, sin ver amenazada su posesión.

La falta de deslindes es otro problema común, -
desgraciadamente, y que daña al ejido, pues es causa de -
problemas e inseguridad, ya que no se han practicado los-
correspondientes, entre ejidos y pequeñas propiedades, --
así como de ejidos entre sí. Los actos de violencia y he-
chos de sangre por esta causa son frecuentes. Debe reali-
zarse un plan al que se le asignen los recursos necesarios
para llevar a cabo los deslindes que hagan falta.

5.- TIERRAS COMUNALES.

Las tierras comunales constituyen una institución con hondas raíces en la historia agraria de México.- Solo así se explica que hayan podido sobrevivir a los encomenderos de la Colonia, a los hacendados de la época del México independiente y al craso error de la Reforma que decretó su abolición.

En la actualidad esas tierras están protegidas por la fracción IV del artículo 27 Constitucional que dice: "...Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituido o restituyeren..." Este tipo de tenencia de la tierra prevalece, especialmente, entre las comunidades indígenas y es base de su sustento, viéndose amenazadas constantemente por pillos que tratan de sacar jugosas e ilícitas ganancias, especialmente cuando se trata de tierras ricas en bosques que los indígenas no pueden explotar, por falta de recursos, y aquellos se encargan de empobrecer al talar criminalmente dichos bosques.

Las tierras comunales tienen, de acuerdo con el Censo Agrícola Ganadero y Ejidal (1960).- Dirección General de Estadísticas Secretaria de Industria y Comercio, - una superficie de 8,735.450 hectáreas, divididas en 1,915 predios, estando localizadas, la mayor parte de ellas en la Zona Pacífico Sur, donde hay mejor número de comunidades indígenas, especialmente en el Estado de Oaxaca, al que corresponde el 36.74% del total apuntado, al que se le sigue Guerrero con el 9.85%.

Estando las tierras comunales en manos de las comunidades indígenas y estas últimas formadas por compatriotas que han sido explotados sistemáticamente y sumidos en un retraso cultural, económico, social y político, es preciso rodcarlas de protección legal y material, por parte de las instituciones oficiales, con objeto de situarlas en un nivel igual al de las comunidades mestizas que constituyen la gran masa de la población del país. El indígena, tiene toda la capacidad propia del ser humano para poder cambiar las condiciones de retraso en que vive, retraso que obedece a razones históricas y sociales, no siendo, sus actuales limitaciones, en forma alguna, de carácter congénito. México es un país cuya población está constituida por mestizos, producto de la mezcla de sangre indígena y española, principalmente, por lo que no hay problema racial y la única diferencia entre los mexicanos, indígenas o mestizos, es su grado de cultura, de tal suerte que cuando se integren a la cultura las comunidades indígenas, no habrá diferenciación de ninguna naturaleza, y se identificarán con las otras comunidades del país.

6.- NUEVOS CENTROS DE POBLACION.

En tanto se realizan las modificaciones a que nos hemos referido, tales como la afectación de las tierras que rebasen el límite de la pequeña propiedad o porque esta sea simulada; venzan y no se prorroguen, las concesiones de inafectabilidad y demás metas a que debe llegar la Reforma Agraria, una vez realizadas estas, la política agraria y agrícola del régimen, debe coordinarse con la colonización nacional, interna, o mejor dicho un establecimiento regional, ya que no se puede hablar con propiedad de colonización, en virtud de que por Decreto de 31 de diciembre de 1962, se derogó la Ley Federal de Colonización y la que creó la Comisión Nacional de Colonización, para absorber la población rural excedente en muchas regiones, elaborando un programa de establecimiento por regiones, con el fin de distribuir mejor la población campesina y terminar con los latifundios. Para esto creemos necesario que el artículo 271 del Código Agrario sea reformado pues dispone que "...Los expedientes relativos a creación de nuevos centros de población se iniciarán a solicitud de los interesados, quienes declararán su conformidad expresa de trasladarse al sitio donde se establezca aquel y su decisión de arraigar en el." Consideramos que la creación de esos nuevos centros de población no debe quedar sujeta a la previa solicitud de los campesinos, porque estos regularmente ignoran donde existen tierras disponibles para el cultivo, especialmente cuando están alejadas de la región que habitan, pues estas bien pudieran estar situadas en otro Estado. La parte final del artículo, sí es consecuente, pues la colonización de otras regiones, especialmente, entre más distantes esten,

del lugar de donde sean vecinos los campesinos, debe ser voluntaria, y si bien, debe obedecer a un programa, a una reglamentación, no puede, o no debe ser forzada, sino espontánea, con objeto de que las tierras no sean abandonadas posteriormente, debiendo el gobierno proceder a abrir regiones agrícolas en terrenos nacionales, dotando a las mismas de los elementos necesarios para la producción y desarrollo, atendiendo, fundamentalmente, las dotaciones de tierra a ejidatarios con derechos a salvo, con terreno suficiente, según el tipo de explotación que se adopte, ya sea ejido colectivo o parcelario, de acuerdo con los recursos naturales de que se disponga, para que efectivamente cada ejidatario pueda tener buenos porcentajes unitarios de producción, que le permitan vivir con decoro y, así, contribuir al fortalecimiento de la economía nacional.

7.- IRRIGACION.

Hemos dicho ya, repetidamente, que no basta la entrega de la tierra para lograr los propósitos de la Reforma Agraria, por que si esta debe ser ejecutada en forma integral, tenemos una serie de factores o problemas por resolver. El problema del agua es, a no dudarlo, un problema vital.

Es sabido que la agricultura se desarrolla en su mayor extensión, en tierras de temporal, y la precipitación pluvial es baja e irregular. Los campesinos que más padecen son aquellos que tienen este tipo de tierra, donde las cosechas son escasas e imprevisibles, por las condiciones aleatorias de la naturaleza, a las que, por esta misma circunstancia, se añaden otras, como la falta de crédito.

El riego es indispensable, siendo sus posibilidades en el país, de 10 a 11 millones de hectáreas, habiéndose cubierto a la fecha 4 millones de hectáreas, incluidas las tierras de medio riego eventual, o sea, un 40% aproximadamente. "Las presas de almacenamiento tienen una gran importancia en un país como el nuestro, porque la mayoría de sus corrientes son de carácter torrencial y porque hay fuertes variaciones entre los escurrimientos de un año a otro. Por lo tanto, para efectuar su aprovechamiento se necesita regularizarlas por medio de presas."¹ Se considera, de acuerdo con el grado de aridez de las tierras, según estudio hecho en 1958, que de la superficie laborable, un 62.8% requiere riego en forma indispensable, por ser zona árida; el riego en la zona semi

1.-La Política de Irrigación en México. Ing. Adolfo Orive Alba.- pag. 156.- F. C. E. 1960.

árida, con un 31.2%, es necesario; es conveniente en la zona semi-húmeda que abarca un 4.5% y solo un 1.5% no necesita riego por corresponder las tierras a la zona húmeda.¹

En la Geografía General de México, su autor, el Ing. Jorge L. Tamayo considera que la superficie potencial de labor para todo el territorio nacional, es de 30,000.000 de hectáreas, que presenta aproximadamente el 15% de la extensión territorial del país, siendo 20 millones de ellas de temporal; 5,900.000 hectáreas de riego y medio riego por gravedad; 3,100.000 hectáreas correspondientes a tierras de riego y medio riego por bombeo y, tierras con necesidad de saneamiento agrícola, abarcan una superficie de 1,000.000 de hectáreas. Por lo que hace a las zonas señaladas para riego, no se ha llegado ni al 50%, por lo que las perspectivas para mejorar la tierra son amplias. En rigor la superficie que cuenta con riego es de aproximadamente dos millones y medio de hectáreas (2,463.032 hectáreas hasta 1963).²

Indudablemente que las mejores tierras para la labor son aquellas que se encuentran dentro de los distritos de riego, zonas que se abren al cultivo con la inversión de los dineros de la Federación. Es aquí donde se debe acomodar a los ejidatarios con derechos a salvo, de manera preferente, y donde hasta la fecha, aquellos que han sido dotados con tierras, están en desventaja pues si bien hasta el año de 1963 habían sido beneficiados 193,428 ejidatarios y 92,839 propietarios, a los primeros les correspondieron 788,236 hectáreas, en tanto que, a --

1.-Ing. Adolfo Orive Alba. ob. cit. pag. 8.

2.-Fuente:"Informe de Labores de la S.R.H. Sep. 10. de 1962 - Agosto 31. de 1963".

los segundos, 1,096.540, por lo que el promedio de superficie por ejidatario es de 4.07 hectáreas y el del propietario de 11.81 hectáreas. Lo anterior, claro, como un promedio general pues en algunos distritos de riego la situación empeora en perjuicio de los ejidatarios (Distrito de Quechultenango, Gro. 194 ejidatarios con 112 hectáreas, promedio por ejidatario, de poco más de $\frac{1}{2}$ hectarea).¹ Se presenta la existencia de explotaciones demasiado grandes y minifundios antieconómicos, así como que se hayan abierto al cultivo y regado superficies más grandes de las que pueden regar las obras y, la anarquía, en ocasiones, de los aprovechamientos. A esto hay que añadir el problema del acaparamiento de tierras y aguas en estos distritos, por distintos medios, por lo que para superar la situación actual, urge tomar diversas medidas legales, tales como la modificación de la Ley de Riegos en vigor, desde el 30 de diciembre de 1946, - aún la Ley de Irrigación con Aguas Federales de 1926 contenía mejores disposiciones - para restablecer la expropiación de terrones mejorados con las obras que la Federación realiza en esos distritos, en la medida que dichas tierras aumenten de valor, respetando una superficie máxima de 25 hectáreas, para que del sobrante se formen exclusivamente ejidos, a los que, previo estudio económico-social, se les señalará la forma de explotación, formando unidades agrícolas. La Ley sobre Irrigación con Aguas Federales, de 8 de enero de 1926 que creó la Comisión Nacional de Irrigación, que fué derogada por la Ley de Riegos de 1946 ya mencionada, en su artículo 50 establecía que: "...En todos los casos en que la Comisión se encargue de la ejecución de las obras o que contribuya con una parte de su costo, el Go-

1.-Datos tomados de "La Reforma Agraria en México" E.Romero E. ob. cit. pag. 61.

bierno Federal será compensado con una porción de las tierras irrigadas. Esta compensación deberá repartirse entre los propietarios de dichas tierras, en forma tal, que la relación entre la superficie que pasa el dominio de la Federación y la que conserven los propietarios, sea igual a la que exista entre el costo resultante de las obras - por hectárea y el valor fiscal que las tierras, por la - misma unidad de superficie, tenían antes de la ejecución de las obras referidas, más un tanto por ciento que en cada proyecto se fijará de manera que el propietario conserve las tierras cuyo valor, ya irrigadas, sea igual al de la superficie total antes de que las obras se ejecuten". - Como es de verse, aún esta disposición era superior, al ordenamiento actual. De gran importancia sería sentar bases constitucionales para asegurar que el agua sea utilizada por ejidatarios y auténticos pequeños propietarios.

Consideramos que la superficie máxima, dentro de los distritos de riego no debe ser superior a 25 hectáreas, por lo que resulta necesario modificar la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 30 de agosto de 1934, concretamente la fracción IV inciso a) del artículo 21 que dice: "El orden de preferencia en el uso de las aguas es el siguiente: a) Los que no excedan de 150 hectáreas".

El ideal sería, naturalmente, que tanto la Ley de Riego vigente, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, así como la parte relativa a aguas que contiene el Código Agrario, formaran un solo ordenamiento.

Es preciso que la política agrícola nacional quede en manos de una sola dependencia del Ejecutivo, en este caso, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, pre-

via la reestructuración de su organograma, para que esta maneje y administre los distritos de riego, dejando a la Secretaría de Recursos Hidráulicos la construcción y administración de las obras, con objeto de evitar la perjudicial, por todos conceptos, duplicidad de funciones. - Se impone entonces, la derogación del acuerdo de 28 de febrero de 1951 que propicia esta situación.

Bajo una sola dirección en materia de política agrícola, deberá procurarse en el futuro, aumentar el rendimiento de producción por hectárea así como el aumento de la superficie laborable, por medio de la irrigación, hasta llegar a las posibilidades máximas que hemos apuntado. En la parte Norte de la República, así como en la Mesa Central, donde es necesario explotar los depósitos de agua del subsuelo, habrá que hacerlo racionalmente, cuidando los niveles freáticos para evitar su abatimiento.

8.- SISTEMA CREDITICIO.

El campesino, para hacer producir sus tierras - necesita del crédito que debe ser barato, oportuno y eficaz. El Gobierno Federal, entendiendo esta necesidad y - con objeto además de desterrar el agio de las transacciones comerciales de la agricultura, creó en 1926 el Banco Nacional de Crédito Agrícola, con la intención de formar sociedades de crédito en forma cooperativa y descentralizar el propio crédito para conseguir los requisitos que - este debe tener y que ya hemos mencionado. Ante la necesidad urgente de la época, se separó el crédito agrícola para pequeños propietarios, del crédito ejidal y se crearon bancos regionales. En 1931 se modificó la Ley de - - 1926 centralizando el crédito pero conservando el sistema cooperativo. En 1934 se expide la Ley de Crédito Agrícola que termina con los Bancos Regionales Agrícolas Ejidales y las Cooperativas Ejidales. En 1935 se reformó esta Ley, estableciéndose un sistema nacional de crédito agrícola creándose el Banco Nacional de Crédito Ejidal; El -- Banco Nacional de Crédito Agrícola; las Sociedades Locales de Crédito Ejidal y las de Crédito Agrícola, así como las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola. Se hace a un lado la organización cooperativa y se separa en forma definitiva, el crédito ejidal del agrícola que en nuestro concepto es lo acertado, dadas las condiciones especiales, diferentes, del pequeño propietario y del ejidatario. En 1955 se expidió una nueva Ley de Crédito Agrícola que, - además de los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y el Ejidal, creó los Bancos Regionales de las dos distintas - ramas.

El Banco Ejidal, si bien es cierto, en sus pri-

meros años constituyó en gran auxilio para el ejidatario-
cn general, en la actualidad ya no opera como debiera, ya
que su capital refaccionario es siempre limitado y ya no
satisface las necesidades de crédito de los ejidos. Otro
tanto se puede decir del Banco Agrícola. Las Sociedades
de Crédito Ejidal, por lo general, no han operado en la -
forma prevenida por la Ley que las creó. Los organismos
que cooperan refaccionando en forma directa o indirecta -
al campesino son: la propia Secretaría de Agricultura y -
Ganadería que cuenta con un fondo para ese efecto; el Ban
co Nacional de Comercio Exterior que avala operaciones de
los Bancos Ejidal y Agrícola y pignora algunas cosechas;-
Nacional Financiera a través de prestamos para ingenios -
azucareros, Banco Nacional Agropecuario de reciente crea
ción que funciona como Banco de segundo piso o redescuen
to - sus Bancos Regionales ya están operando en forma di
recta - Uniones de Crédito y algunos bancos particulares.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, creado por
Decreto de 15 de abril de 1959, que se forma de los pagos
de derechos de monte por explotaciones forestales de par
ticulares y de los remanentes en efectivo de las permutas
o expropiaciones de terrenos ejidales, requiere de una re
forma que permita que su manejo o aplicación responda a -
un programa, y que esos dineros estén vigilados o contro
lados debidamente, con objeto de que responda a la idea -
que lo creó, que fué la de frenar la expropiación y permu
ta de terrenos ejidales que eran verdaderos despojos y -
que, si ha de otorgar créditos, sea de la manera que con
venga más a los ejidatarios o comuneros, cosa que no será
factible si no existe un plan preconcebido y una vigilan
cia adecuada. Estos fondos debieran beneficiar directa--

meros años constituyó en gran auxilio para el ejidatario en general, en la actualidad ya no opera como debiera, ya que su capital refaccionario es siempre limitado y ya no satisface las necesidades de crédito de los ejidos. Otro tanto se puede decir del Banco Agrícola. Las Sociedades de Crédito Ejidal, por lo general, no han operado en la forma prevenida por la Ley que las creó. Los organismos que cooperan refaccionando en forma directa o indirecta al campesino son: la propia Secretaría de Agricultura y Ganadería que cuenta con un fondo para ese efecto; el Banco Nacional de Comercio Exterior que avala operaciones de los Bancos Ejidal y Agrícola y pignora algunas cosechas; Nacional Financiera a través de prestamos para ingenios azucareros, Banco Nacional Agropecuario de reciente creación que funciona como Banco de segundo piso o redescuento - sus Bancos Regionales ya están operando en forma directa - Uniones de Crédito y algunos bancos particulares.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, creado por Decreto de 15 de abril de 1959, que se forma de los pagos de derechos de monte por explotaciones forestales de particulares y de los remanentes en efectivo de las permutas o expropiaciones de terrenos ejidales, requiere de una reforma que permita que su manejo o aplicación responda a un programa, y que esos dineros estén vigilados o controlados debidamente, con objeto de que responda a la idea que lo creó, que fué la de frenar la expropiación y permuta de terrenos ejidales que eran verdaderos despojos y que, si ha de otorgar créditos, sea de la manera que convenga más a los ejidatarios o comuneros, cosa que no será factible si no existe un plan preconcebido y una vigilancia adecuada. Estos fondos debieran beneficiar directa--

mente a ejidatarios y comuneros empleándolos para la compra e instalación de maquinaria y equipos industriales, - semillas, fertilizantes, etc. y que ya no se dé el caso - de que se inviertan en negocios que no benefician a los - ejidatarios. Que si son sus dineros, no regresen a ellos, en calidad de préstamo con intereses y sobre todo, que no se aplique, con colmo de inmoralidad, a movilizar crédu-- los campesinos para que asistan a "mítines" de campañas - políticas.

Es preciso establecer un programa para que la - descentralización efectiva del crédito se lleve a la prác-- tica, porque solo así los préstamos podrán ser otorgados- con la rapidez y eficiencia indispensables y que los ti-- pos de interés, plazos de reembolso y régimen de garantías se fijen de acuerdo con las circunstancias especiales que priven en cada región del país, de esta manera, la recupe-- ración de los créditos quedaría asegurada dentro de los - plazos convenidos.

Deben eliminarse los créditos por parte de agru-- paciones no bancarias o individuos particulares, pues los otorgan en plan de usura, así como la venta forzosa de co-- sechas con precios bajos fijados previamente. Estos in-- termediarios no solo controlan el dinero, sino los medios de producción, conservación y distribución, así como los- mercados, encareciendo sin razón la semilla, fertilizan-- tes, fumigantes, maquinaria e implementos agrícolas y - - otros tantos servicios que requiere la agricultura, provo-- cando una descompensación entre el valor de la producción agrícola y el ingreso, producto del trabajo del campesi-- no.

Es preciso que la banca privada vaya en auxilio del campo y no solo en los distritos de riego, donde los créditos en general debían ser reducidos, sino también en terrenos de temporal que ofrezcan posibilidades de desarrollo, crédito que podrían estar supervisados y con asistencia técnica, para superar el reparo de estas instituciones que no consideran al campesino y, en especial al ejidatario, como sujeto de crédito. Algo semejante debe hacerse con respecto a las comunidades indígenas que olvidó la Ley de Crédito Agrícola y que por tanto no alcanzan los beneficios del financiamiento.

Ahi donde haya habido utilidades, el campesino, ejidatario o pequeño propietario, debe hacerse a la idea de que no debe esperar todo del crédito, y que este debe ser substituido por la reinversión, por lo que deberá reinvertir la mayor cantidad posible de sus utilidades, pues así su economía estará mas saneada y esto permitirá, también, atender necesidades de quienes necesiten el crédito en forma indispensable.

9.- AYUDA TECNICA.

La forma más eficiente de mejorar la producción agropecuaria y forestal, es a través de la aplicación de la técnica, sin embargo, una gran mayoría de los campesinos del país desconocen los procedimientos técnicos aplicables a la explotación agrícola ganadera o forestal y, -- otros, los menos, conociéndolos, no tienen forma de valerse de ellos por falta de capital.

La mecanización, las semillas mejoradas, los - fumigantes y fertilizantes, la inseminación artificial, - baño y vacunación del ganado, la rotación de suelos, la - explotación racional de los bosques y tantos otros factores que elevan y mejoran la producción de las diferentes - ramas del campo, implican la necesidad de contar con capital para utilizarlos. Es de suma importancia un servicio efectivo de extensionismo agrícola, pecuario y forestal - para el asesoramiento directo de los campesinos; la mecanización del campo es aconsejable, hasta donde esta no - produzca la sobrecapitalización, ya que permite mejorar - la tierra, evita su erosión, se aprovecha mejor el agua, - disminuye los costos de producción y aumenta los rendi--- mientos de producción.

El uso de fertilizantes e insecticidas es conveniente e incluso indispensable en ocasiones, especialmente en algunos cultivos, así como el empleo de semillas mejoradas, el análisis de suelos, la inseminación artifi--- cial, el conocimiento de las enfermedades propias de ganado, y el modo de curarlas y tantos otros factores técni--- cos, elevarían sin duda los rendimientos de producción - agropecuaria individual y, también, el ingreso del campe-

sino y, como consecuencia, la producción nacional, fortaleciendo su economía; solo que aparte del capital que se requiere, se necesita tener los conocimientos apropiados para aplicarlos.

Este renglón no ha sido descuidado por nuestros gobiernos revolucionarios. En 1936, la llamada Oficina de Agrónomos Regionales de la Secretaría de Agricultura, se transformó en Fomento Agrícola, para que en 1948 se le designara con el nombre de Extensión Agrícola, creándose, posteriormente, 200 plazas de extensionistas, que dependían de las Agencias de la Secretaría de Agricultura.

En 1926 se establecieron las escuelas centrales agrícolas, que Educación pasó a controlar en 1933, funcionando 12 de ellas en 1962, con labores de extensión agrícola. El Departamento Agrario tiene los llamados delegados de promoción ejidal que realizan alguna labor. La Secretaría de Agricultura en 1933 fundó los primeros campos experimentales, cuya oficina principal se transformó, en 1947 en el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas.

Se han creado instituciones u organismos que en algunos forma contribuyen al problema de la técnica. Así tenemos a la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A. que, independientemente de proteger las eventualidades propias del campo, cubriendo el interés de los financieros, tiene funciones de asesoría técnica para que se cumplan los calendarios de cultivos. Almacenes Nacionales de Depósito, empresa descentralizada, proporciona un importante servicio técnico. La CEIMSA, ahora CONASUPO, ha cobrado una gran importancia como consecuencia de sus servicios técnicos, como son los precios de garantía y la --

distribución de cosechas. La Productora Nacional de Semillas, antes Comisión Nacional del Maíz, ha contribuido al mejoramiento de diversas semillas, con la consecuente alza en los rendimientos en relación a la superficie de cultivo.

Siendo el problema general de México, un problema de carencias, los esfuerzos del gobierno tampoco han sido suficientes por lo que hay que pugnar porque, como decíamos al principio, se implanta un servicio de extensión agrícola, pecuario y forestal; las escuelas de agricultura como las de Chapingo, Ciudad Juárez, Saltillo, Hermosillo y el Tecnológico de Monterrey, deberán preparar mayor número de agrónomos que se dediquen efectivamente a trabajar en su profesión, en el campo, para enseñar a los campesinos, de manera objetiva, las conveniencias de la aplicación de las técnicas modernas de producción; diversificación de cultivos para encontrar los más remuneradores; construcción y mantenimiento de bordos y agujajes; cuidado de las instalaciones y tipos de labranza, protegerlos con su ayuda en la compra de equipo, fertilizantes, insecticidas y demás elementos necesarios para el trabajo agropecuario, y establecer sistemas de becas para campesinos e hijos de campesinos. La Productora Nacional de Semillas debe propugnar por que sus semillas mejoradas se destinen principalmente a tierras de temporal y no solo a tierras de riego, así como que sean de fácil reproducción, prefiriendo las que no sean híbridas. La maquinaria debe tener un uso generalizado; la Secretaría de Agricultura debe hacer campaña de publicidad para el uso de fertilizantes orgánicos y químicos, rotación y análisis de suelos.

10.- PRECIOS DE GARANTIA.

Es de importancia la existencia de precios de garantía pues al establecerse una demanda ilimitada a un precio mínimo para el productor, se le protege contra las bajas del precio y regulándolo, se regula también el ingreso de los campesinos. Por supuesto que esta demanda es potencial, pues el campesino puede buscar mejor precio a su producto, y solo se hace efectiva si no lo encuentra. Esta demanda puede mantenerse como una compra inicial, estableciéndose primero un préstamo pignoraticio que se cubre con el dinero que el campesino haya recibido por su cosecha, o si no encontró ese mejor precio, con la entrega de la propia cosecha.

En 1937 el Comité Regulador del Mercado de Trigo fué la primera institución para procurar la regulación de los precios de los productos agrícolas, que fué substituido en 1938 por el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, que en 1941 fué reemplazado por la Nacional Reguladora y Distribuidora y, en 1943, sin que desapareciera esta, se formó un grupo con los Bancos Nacionales de Crédito Ejidal y el de Crédito Agrícola, la CEIMSA, y el Comité de Aforos. En 1950 al disolverse la Nacional Reguladora, la CEIMSA, que había venido funcionando como parte del Banco de Comercio Exterior, se encargó de la regulación de los precios.¹ Actualmente esa importante labor la efectúa la CONASUFO, que es un organismo descentralizado, que debe orientar su política a la regulación de las fluctuaciones en los precios y no establecer precios fijos; no eliminar al comerciante privado que es el que puede ofrecer mejores precios al productor sino, en forma marginal, influir en el proceso del mercado. La demanda-

1.-Política Agrícola. Ramón Fernandez y F. y Ricardo Acosta. F.C.E. 1961. pag. 200.

potencial que el organismo regulador mantiene, debe ser ilimitada, es decir, como un compromiso de compra total para todos los productores, debiéndolo hacer efectivo en el lugar y momento correspondiente, si así lo determina el campesino. Al mismo tiempo debe provocar al alza de los precios corrientes hasta que superen los precios de garantía, de ocurrir esto, la compra total, por parte de la institución reguladora no necesita efectuarse, solamente el excedente entre la producción y el consumo. Si el fenómeno opera a la inversa, es decir, si la producción es inferior al consumo, no será preciso efectuar compra alguna.

Para influir en el mercado, y poder dirigir la producción, es necesario anunciar los precios de garantía con anticipación a la iniciación del cultivo correspondiente e inclusive fijarlos para cosechas posteriores, solo que como los precios de los factores de la producción pueden variar, dichos precios se deben fijar de acuerdo con una paridad, en relación a el alza de esos factores de la producción, que incluyen los artículos de consumo final para el propio campesino. Junto con este problema de la falta de flexibilidad de los precios de garantía, así como su revisión oportuna, atendiendo a la variación de los costos, estos no deben concretarse a unos cuantos productos sino ampliarse al mayor número posible.

Mediante un sistema adecuado de precios de garantía, que beneficie a los verdaderos productores, una vez incluidos los principales productos agropecuarios, se elevará el nivel de vida de los campesinos que así tendrán asegurado el producto de su trabajo.

11.- SISTEMAS DE EXPLOTACION.

Si se pretende elevar los niveles de producción, de forma tal que los campesinos se beneficien en forma efectiva con el producto de su trabajo, la explotación individual de la tierra no es aconsejable, en la mayoría de los casos, especialmente, ahí donde la propia técnica aconseja la explotación colectiva. El ejido debe ser una fuente, la más importante, de producción económica, y no solo limitarse al sostenimiento raquíptico del ejidatario y su familia. Es preciso pues dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 200 del Código Agrario que permite este sistema de explotación, y que señala que adoptarán esa forma las tierras que constituyen unidades de explotación infraccionables, así como los ejidos cuyos cultivos están destinados a industrializarse y que constituyan zonas tributarias de una industria, para acabar diciendo que también podrá adoptarse la forma de explotación colectiva en los demás ejidos, si de los estudios técnicos y económicos que se efectúen se desprenda que "pueden lograrse mejores condiciones de vida para los campesinos y que es factible implantarla". El artículo 202 señala que se adoptará esta forma de explotación cuando la forma individual sea antieconómica o menos conveniente.

En la actualidad la mayor parte de los cultivos o productos, especialmente los que requieren un proceso de industrialización para su venta, exigen inversiones superiores a la capacidad económica individual de los campesinos en general. Los elementos que la técnica agropecuaria y forestal aconsejan, no están al alcance del común dominador del campesinado, por lo que la forma colectiva-

resulta más que conveniente. Para aquellos que piensen - que es peligrosa la explotación colectiva de la tierra, - al quererla indentificar con el comunismo o el socialis-- mo, y vean en ello al mismo diablo, debemos señalarles - que no hay tal, pues el fin que se persigue es meramente económico, y estará regido por las leyes de la oferta y - la demanda, sin que la producción esté dirigida o contro- lada por el Estado.

El gobierno en los últimos años ha organizado - unidades agrícolas y ganaderas; ha instalado ingenios y - fábricas para industrializar la producción agrícola de - los ejidos, ha creado el Seguro Agrícola y Ganadero, ha - construido centros de salud, vivienda popular, escuelas, - obras hidráulicas y caminos para mejorar el nivel de vida de las comunidades rurales.

Los llamados ejidos tipo, como el de Santa Ma-- ría Nativitas en el Estado de México, que se organizó ba- jo el sistema colectivo, al igual que en lo que fué la ex hacienda de La Llave en el Estado de Querétaro, han dado excelentes resultados, pero es preciso crear un marco de seguridad y garantía para las unidades colectivas como es- tas, para evitar que sean combatidas y destruidas como lo han sido los ejidos colectivos formados en administracio- nes anteriores. Además, es preciso una administración -- técnica eficiente y honesta que haga las liquidaciones a los ejidatarios despues de cada ciclo agrícola y exija - responsabilidades a los técnicos oficiales y comisariados ejidales para evitar que desorganicen al ejido, así como acabar con los funcionarios que anotan créditos a los eji datarios, que nunca han recibido.

La formación de cooperativas de producción, de venta de productos, de transporte, de crédito, de industrialización, debe formar parte de la política gubernamental para orientar al campesino sobre la conveniencia de que unan sus esfuerzos ante la evidencia de que es más fácil y conveniente trabajar en grupo para obtener maquinaria, crédito, crear plantas industriales que procesen sus productos, comercializar sus cosechas, etc.

12.- DISTRIBUCION.

La existencia de una múltiple red de intermediarios y acaparadores, obstaculizan la apropiada distribución de los productos agrícolas, ganaderos y forestales, que no solo perjudica a los ejidatarios comuneros o pequeños propietarios, sino que se reflejan en el aumento de la carestía de la vida que afecta a la mayoría de la población.

Por esta razón debe procurarse que las organizaciones de ejidatarios y pequeños propietarios participen de manera directa en el mercado de sus productos, eliminando así a los intermediarios, lo que equivaldría al aumento de sus ingresos pues, las utilidades que estos últimos perciben, llegaría a los productores que son, en última instancia, quienes deben recibir ese beneficio. El Gobierno Federal, a través de las dependencias que tengan ingerencia en la producción de productos agropecuarios y forestales, deberá, con la colaboración de los Gobiernos de los Estados, municipios y organizaciones campesinas, acabar con esos intermediarios y acaparadores.

De gran utilidad sería la divulgación de estadísticas e información, entre los productores, sobre mercados, con existencias, precios y demanda, que permita inclusive las operaciones comerciales de país a país, en forma directa, para lo que se haría necesario, también, la promoción por parte del sector público, de la organización apropiada de productos para la exportación y la diversificación de ellos de acuerdo con el país de destino. Se hace indispensable la coordinación de la CONASUFO y Almacenes Nacionales de Depósito en la política de control de precios y almacenamiento de productos, mediante un sis

tema nacional para la compra oportuna, cuando se haga necesario, y en volúmenes adecuados de los productos, así como para la construcción del número suficiente de bodegas, almacenes, silos, etc., que defenderían a los productores en épocas de abundancia y a los consumidores en casos de escasez.

La intervención de la Secretaría de Hacienda para revisar la cuestión impositiva con respecto de los productores se hace necesaria pues en ocasiones se trata de verdaderas alcabalas y exacciones que perjudican a estos, de acuerdo con el Banco Nacional de Comercio Exterior, estudiar los incentivos que podrían estimular las exportaciones de productos, no solo como materias primas o ganado en pié, sino como productos semi-elaborados o manufacturados. Además, con la intervención de las Secretarías de Agricultura e Industria y Comercio, trabajar para que esos productos alcancen un precio justo, que sea realmente remunerativo.

La distribución de alimentos básicos agropecuarios, de consumo nacional, requiere de tarifas diferenciales y preferenciales en el transporte marítimo y terrestre, tomando en cuenta las condiciones de la producción y la distancia de los mercados en las distintas regiones del país a donde deban de llegar.

13.- TRANSPORTE.

La transportación constituye también, un problema importante que presenta un doble aspecto. Por una parte tenemos la falta de caminos o caminos adecuados y, por otra, la falta o escasez de transporte, o transporte adecuado. Esto ocasiona que los productos sujetos a una duración temporal, como el caso de los frutales, por la distancia a que se encuentran los centros de consumo, no lleguen oportunamente y en el caso de que no existan caminos o medios de transporte, zonas que ofrecen buenas condiciones para cultivos de mayor rendimiento se destinen a otras actividades con menores posibilidades de utilidad.

El problema puede ampliarse en los casos en que se requiere del transporte para mover los productos del lugar en que se almacenan, al sitio en que se hace la venta final.

Un servicio deficiente de transportación de los productos redundaría en serios perjuicios para productores que resienten graves pérdidas y afecta, también, a los consumidores pues provoca irregularidad en la oferta. Por esto, es preciso la organización de cooperativas de transporte, de los propios campesinos y, por lo que al gobierno se refiere, existe la necesidad de mejorar la transportación ferroviaria con el número suficiente de carros de ferrocarril, poniéndolos a disposición de los productores oportunamente y modernizar parte de su equipo, en el caso, por ejemplo, de que se requieran carros refrigerados, tarea que corresponde a la empresa estatal Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, por lo que hace a la construcción.

La labor realizada por los gobiernos revolucio-

narios en materia de ferrocarriles ha sido amplia. En 1910 México contaba con 19,770 KM., de vía, de los que un 75% eran de vía angosta y las rutas principales estaban concesionadas a compañías extranjeras. En 1937 bajo el gobierno del General Lázaro Cárdenas se nacionalizaron la totalidad de las líneas, comprando la participación de las empresas extranjeras, con el propósito de que el sistema ferroviario sirviera, en forma eficaz, para el desarrollo nacional y no ya para servir a los intereses de aquellas compañías extranjeras que tendían sus líneas para completar rutas estadounidenses y poder transportar los productos, especialmente minerales, en que los inversionistas del vecino país tenían grandes intereses. En 1938 se creó la Administración Obrera que manejó el sistema hasta 1940 en que se constituyó un organismo descentralizado. Se han añadido al sistema 4,000 Kms., más de vías, con lo que se hace un total de 23,071 Kms., habiéndose substituido la vía angosta por ancha en un 95% de las líneas que se han rehabilitado, substituyendo el riel ligero por pesado y, actualmente, se instala el soldado o riel continuo. Los durmientes y balastro han sido substituidos en un 75%. Las máquinas diesel han venido a substituir a las de vapor, incrementándose así la fuerza de tracción en un 17% si se le compara con la que existía en 1930. Se han ido substituyendo los carros alquilados, que representaban un gasto anual de 6.5 millones de dólares, por carros de propiedad nacional y fabricados en México por la empresa estatal ya mencionada. Se han construido terminales de carga en diversos puntos del país que son los principales centros consumidores y productores.¹

1.-Datos tomados de, "Mexico 50 Años de Revolución".F.C.E. 1963. pags. 236 a 240.

La construcción de caminos es de vital importancia y al efecto, se cuenta actualmente con más de 45,000 Kms., de vías transitables en todo tiempo de los que aproximadamente un 78% corresponde a caminos federales y el resto a caminos construidos por cooperación entre los gobiernos estatales y el federal. A ésto hay que agregar más de 13,000 Kms., de caminos vecinales.¹

Caminos y Fuentes Federales de Ingresos, organismo descentralizado, de reciente creación, contribuye a la construcción de más caminos mediante los recursos que obtiene del cobro de peaje de los ya construidos. Para dar una idea de la importancia del transporte carretero, señalaremos que los vehículos del servicio público federal transportan anualmente, más de 3 millones de toneladas de carga.

No podemos dejar de señalar la necesidad de desarrollar el tráfico de cabotaje y de altura, que ha sido muy limitado, especialmente, por la falta de comunicación con nuestras costas, mediante la construcción de obras portuarias, mejoramientos de las ya existentes, así como impulso para la creación de una verdadera flota mercante.

La aviación misma, para productos de alto rendimiento y en determinadas circunstancias, puede prestar excelentes servicios aunque se encuentra limitada por la imposibilidad de mover grandes volúmenes y los altos costos. El equipo aéreo con que se opera es anticuado y no siempre apropiado.

A las obras de infraestructura mencionadas como son los caminos, hay que añadir la necesidad de contar con almacenes, bodegas, silos, refrigeración, algunas ins

1.- Datos tomados de, "México 50 Años de Revolución" F.C.E. 1963. pag. 234.

talaciones industriales, todos indispensables para lograr el transporte eficiente de los productos agropecuarios y forestales.

Con la estructuración conveniente del transporte, a través de las formas mencionadas, se daría una batalla también a los primeros intermediarios, los del transporte, que contribuyen a elevar los precios y que actúan en diversas formas de monopolio.

14.- LEGISLACION AGRICOLA EN RELACION CON LA LEGISLACION AGRARIA.

El problema agrario y el problema agrícola están íntimamente ligados, de tal suerte que, en ocasiones, uno dá lugar al otro. La idea fundamental que entraña la Reforma Agraria, es de que, es la tierra, y no el hombre, quien debe ser explotado y, esto, en tal forma que se eleve el nivel de vida de la clase campesina y, consecuentemente, la economía toda del país.

La forma de establecer las aspiraciones y necesidades agrarias y agrícolas y, al mismo tiempo, protegerlas en contra de los vaivenes de la política y los enemigos seculares del progreso, empeñados en una contrarreforma agraria, es a través de una legislación adecuada.

Es una necesidad impostergable realizar reformas legislativas, siendo las más importantes:

1.- Reforma del artículo 27 Constitucional en los términos ya apuntados.

2.- Promulgación de un nuevo Código Agrario, acorde con la realidad o, cuando menos, reformar los artículos del Código vigente, del que hemos hablado.

3.- Revisión con objeto de determinar la conveniencia de derogar, reformar o elaborar nuevas y convenientes disposiciones reglamentarias sobre Crédito Agrícola, Asociaciones y Uniones Agrícolas, Ley Cañera, Ley de Riegos, Ley de Aguas, Cooperativas rurales y otras.

Aquí mismo queremos apuntar la necesidad de llevar a cabo reformas administrativas, que en última instancia pueden implicar reformas legislativas por lo que hace a Ley de Secretarías de Estado, tendientes a crear nuevas

fórmulas de coordinación entre las dependencias gubernamentales y entre estas y las organizaciones agrícolas, ya que colaborando unas con otras, y uniendo sus esfuerzos, en forma armónica, serán más eficaces.

El cumplimiento cabal de la Reforma Agraria, entendiéndose por ello, no solo el reparto de la tierra, sino el desarrollo acelerado de la producción agropecuario y forestal, depende de manera fundamental, de disposiciones agrarias y agrícolas que estén en armonía y que obedezcan a un plan nacional de desarrollo, así como a los grandes ajustes tan necesarios dentro de la esfera administrativa gubernamental.

Ya en los dos últimos párrafos en que tratamos sobre el problema de la irrigación, nos referíamos a la perjudicial duplicidad e incluso multiplicidad de funciones, señalando la conveniencia de que sea la Secretaría de Agricultura quien maneje la política agrícola, en forma semejante a lo que dispone el artículo 31 de la Ley de Riegos de 30 de diciembre de 1946 actualmente en vigor, que dice que la planeación, organización y dirección de la explotación agrícola, en distritos de riego, quedará a cargo de la Secretaría de Agricultura, dentro del Plan Agrícola Nacional.

Conforme a lo que hemos dicho, sobre la conveniencia de evitar derroche de esfuerzos e, incluso, interferencias perjudiciales, sería conveniente pensar en la necesidad de que la función del Banco Nacional de Crédito Ejidal se limitara a proporcionar el crédito, dejando a la propia Secretaría de Agricultura la responsabilidad de los mismos, así como la dirección de la agricultura ejidal.

C A P I T U L O V

LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL.

- 1.- Qué debemos entender por Reforma Agraria Integral.
- 2.- Planeación.
- 3.- Planeación Agraria.
- 4.- Planeación Agrícola.

1.- QUE DEBEMOS ENTENDER POR REFORMA AGRARIA INTEGRAL.

El término Reforma Agraria Integral, como todos aquellos que incesantemente se repiten, acaban por perder algo de su fuerza original. Este puede parecer novedoso, en su expresión literal, pues en rigor, siempre se ha pensado, de manera especial, a partir del Plan Sexenal de 10. de enero de 1934, que la solución del problema agrario no radica simplemente en el reparto de la tierra. En este documento se habla no solo de dotación y restitución de tierras y aguas sino de redistribución de la población rural, buscando nuevas regiones agrícolas; colonización interior, llevada a cabo por mexicanos, sino también se aborda la necesidad de una nueva organización y promoción agrícola, para alcanzar el aumento de la producción; introducción de los cultivos más adecuados, rotación de los mismos y cambios que aconseje la técnica agrícola; adopción de sistemas de selección de semillas, y, distribución de las mismas; industrialización de los productos del campo; empleo generalizado de maquinaria tendiente a facilitar y a hacer más rápidas las labores y aumentar el rendimiento por hectárea; uso y distribución de fertilizantes, aprovechamiento integral, comercial e industrial, de todos los productos y subproductos de la tierra.

En el documento citado, se habla de la conveniencia de "organizar a los productores del campo, a efecto de preparar y abrir los canales destinados a derramar en una forma más justa y humana, los beneficios del crédito, y de estimular la formación de cooperativas, compuestas por los diversos tipos de agricultores...", para seguir con las ventajas de la agrupación cooperativa, como-

la facilidad para adquirir maquinaria, uso de almacenes, plantas de empaque y medios de transporte; sistemas de seguros y ventas en común.

Considera el mismo documento, el desarrollo del crédito agrícola como un asunto de mayor interés y ofrece propugnar por su incremento para que se traduzca en beneficio real para ejidatarios y pequeños propietarios.

El aspecto de irrigación es abordado, naturalmente, como uno de los asuntos más importantes, considerándolo como "un complemento forzoso de la política tendiente a obtener el progreso agrícola del país." El Gobierno Federal, se dice, tomará a su cargo la construcción de sistemas de riego que por el alto costo o magnitud de la empresa, vayan más allá de las posibilidades de los gobiernos locales.

Sobre la riqueza pecuaria, se promete en el documento de que se trata, fomentarla mediante la selección y aumento en la reproducción de aquellas especies que sean más convenientes al hombre y a la agricultura y, para el efecto, señala la necesidad de establecer criaderos de ganados para abastecer a los centros de explotación agropecuaria y, de manera preferente, a los ejidatarios. En los casos de particulares que implanten o mejoren explotaciones agropecuarias, se les dan toda clase de facilidades.

Por lo que hace a la riqueza forestal, se dice en el propio documento, que su conservación "tendrá la mayor y más cuidadosa atención por parte del Estado". Para esto, se evitará la tala inmoderada de árboles, mediante una estrecha vigilancia, y se propiciará la explotación -

racional de los bosques, así como la reforestación sistemática; se crearán viveros en toda la República, así como Parques Nacionales. La creación de un Departamento Autónomo Forestal es también anunciada, como instrumento oficial encargado de todas las tareas inherentes al mantenimiento y desarrollo de nuestras reservas forestales, con la finalidad última de incrementar esta riqueza y aprovecharla en beneficio de la nación.

Ya en este mismo trabajo, al referirnos al Constituyente de 1917, decíamos que algunos miembros de la Comisión Nacional Agraria estuvieron en contra del proyecto de Constitución presentado por Don Venustiano Carranza, pues en ese documento el problema agrario se reducía a la solución ejidal, con alcances limitados, mientras que -- ellos pensaban que debía resolverse "de un modo integral."

Pensamos, pues, que la Reforma Agraria Integral, en este momento, significa la necesidad de crear los medios propicios para organizar la vida económica y social de nuevos centros de población, así como la de los ya -- existentes, idea que lleva implícitos, naturalmente, las cuestiones relacionadas con el crédito, ayuda técnica y -- demás elementos de que ya hemos hablado, con una pujante producción agrícola, en la que los campesinos participen en la venta directa de sus productos, y reciban los beneficios económicos de esta venta. Precisa, también, que -- funcione a toda capacidad la industrialización de esos -- productos, para que los campesinos tengan, asimismo, este rendimiento de su esfuerzo. Es indispensable, por supuesto, proporcionar a los campesinos todos los servicios sociales y educativos, a fin de levantar, en forma sostenida, su nivel cultural y material. Por otra parte, se im-

pone la necesidad de acabar con los viejos y nuevos latifundios, así como destruir pequeñas propiedades simuladas, ya que en el fondo, siguen siendo latifundios que estorban al avance de la Reforma Agraria.

2.- PLAN E A C I O N .

Planear significa prever, significa fijar la velocidad, el orden y el modo con que deben hacerse las cosas que necesita la comunidad, atendiendo al ritmo del progreso general; significa avanzar con el tiempo, de manera que en el futuro, no se adviertan retrasos, en relación con el adelanto de los demás. Metaforicamente, la planeación equivale a un boceto, un bosquejo, un dibujo que representa el cambio favorable entre lo que se ve hoy y lo que se verá mañana. Es un retrato cuya figura adquiere perfil y contornos, mas finos, a medida que transcurren los días, que constantemente se va mejorando; es una imagen que no se toma en fotografía, sino que se hace a trazos de pinceles, por secciones, en etapas, aplicando el color requerido, en una combinación permanente de múltiples matices; en lenguaje de proporciones, puede decirse, en resumen, que la planeación es a la política, y a la economía, como la poesía es a la literatura.

La planeación ha sido reconocida como un instrumento de gobierno, indispensable para vencer obstáculos de distinta naturaleza, pero fundamentalmente, para organizar, con pleno conocimiento, el desenvolvimiento del país, en todos sus aspectos. La programación debe ser, claro está, comprendiendo las fases económicas, tales como: inversiones, créditos, producción agrícola e industrial, y todas aquellas cuestiones que tiendan a perfeccionar la marcha de la nación, hacia metas previamente calculadas, que redunden en el mejoramiento, en todos los órdenes, y particularmente, de los hombres y familias que

pueblan el agro nacional, donde nacen y mueren, haciendo producir la tierra. Para lograr esto, resulta imperativo que se elaboren planes de carácter agrario, fiscal, agrícola, administrativo, que contengan los métodos que hayan de seguirse para estas transformaciones y reformas.

La planeación implica la decisión política de nuestros gobernantes, de ejecutar los proyectos, siguiendo un orden jerarquizado de las obras, según el servicio a que se destinen y la importancia que tengan, respecto de las necesidades que se pretenda satisfacer, desde el punto de vista social, y de acuerdo con las posibilidades económicas. Los planes, coordinados y completos, pueden tener el carácter de locales, regionales, de incumbencia federal, estatal o municipal, según el radio y la jurisdicción que abarquen.

La planeación no es una técnica cuyo ámbito de operación sea preferentemente de nivel nacional o federal, sino que su utilización, por las variantes de la técnica puede ser regional o Estatal. La planeación Estatal permite que, tanto los gobernantes, como la población en general, tengan conocimiento de conjunto de los problemas de la entidad, para poder atacarlos de acuerdo con sus recursos, y es un elemento técnico macizo para dar fundamento a la cooperación del Gobierno Federal y de canalizar los créditos nacionales e internacionales a fines concretos. La planeación regional opera en forma idéntica, solo que a un nivel más bajo.

Los obstáculos al desarrollo del país, son causa y efecto de situaciones determinadas de desarrollo. Cada uno de ellos, actúa con mayor o menor intensidad, --

con relación a una situación concreta de desarrollo.

La organización político-administrativa, inadecuada para hacer frente a las necesidades del desarrollo, es el factor que más influye sobre otros, así como la política económica indecisa o la ausencia de ella; la estructura agraria con presencia de latifundios y la carencia de o deficiencia de organizaciones políticas o cívicas que formen conciencia para impulsar el desarrollo, son otros elementos, también, que lo detienen.¹

La población debe sentir que estos elementos - constituyen obstáculos que deben ser superados. De no mediar esta situación, puede pasar mucho tiempo para que opere un cambio en beneficio de las mayorías. Las minorías privilegiadas han sabido aprovechar esta falta de visión sobre los problemas, por parte de los más, a quienes sus guías no han sabido situarlos en el mirador adecuado para entender este problema.

Para que pueda operar una transformación racional de una situación de desarrollo, la condición fundamental es, como hemos apuntado, la decisión política para que se efectúe el cambio. Así, los dirigentes políticos-determinarán las condiciones que sean aceptables para la transformación buscada, con las que los técnicos llevarán a cabo el análisis de la situación, para señalarles las posibilidades de efectuar el cambio. Los dirigentes políticos escogerán los medios a emplear, de las posibilidades propuestas, para llevar a cabo la transformación, y por los medios correspondientes, se pondrán en acción.

1.- Factores de Apremio al Desarrollo. C. Cárdenas. 1964.

3.- PLANEACION AGRARIA.

Por su capital importancia, el problema agrario y agrícola del país, debe planearse y realizarse en los términos apuntados con anterioridad.

Hemos dicho ya que una de las cuestiones más trascendentales que contempla México, por la gran masa de población a la que afecta y porque de ahí se derivan básicas consecuencias, es el problema agrario. Ya en este trabajo hemos apuntado, cómo la Revolución de 1910 se percató de la necesidad de llevar a cabo la Reforma Agraria, plasmando sus postulados en la Constitución de 1917, material con el que se han llevado a cabo muchas realizaciones. Los esfuerzos han sido enormes y se han tenido que vencer muchas resistencias. Sin embargo, queda por hacer todavía, una gran parte, para que la clase campesina pueda alcanzar los niveles económicos y culturales de los núcleos urbanos.

Los factores que influyen en la situación angustiosa del desarrollo en la cuestión agraria, son:

- a) Alto crecimiento de la población rural,
- b) necesidades de crédito suficiente, oportuno y honradamente otorgado, auxiliando al crédito oficial, con los recursos de los particulares.
- c) necesidad de completar los deslindes ejidales,
- d) necesidades de resolver, en definitiva, las dotaciones otorgadas en primera instancia,
- e) necesidad de resolver las solicitudes de campesinos, que en ocasiones se paralizan, en

su tramitación, por mucho tiempo, transcu---
rriendo, a veces, hasta años sin que se des-
pachen, y sin que los interesados conozcan -
el estado que guardan sus expedientes,

- f) despojos de tierras ejidales,
- g) situaciones de violencia en el campo,
- h) existencia de latifundios,
- i) existencia de terrenos, en los cuales pueden colocarse población campesina, carente de - tierra,
- j) necesidad de realizar un esfuerzo continuado, de largo plazo, para resolver el problema - agrario,
- k) insuficiencia de los recursos que se desti-- nan a atender cuestiones agrarias,
- l) necesidad de legislar para reformar o dero-- gar las disposiciones que frenan la ejecu--- ción de la Reforma Agraria.¹

La forma más efectiva de llevar la Reforma Agra-
ria, a su cabal cumplimiento, es modificar la ley actual,
y derogar o reformar todas aquellas disposiciones que la-
han drenado, contando con la decisión política del Gobier-
no de llevarla a feliz término.

1.- Cuauhtémoc Cárdenas, ob. cit. pags. 15 y 16.

4.- PLANEACION AGRICOLA.

El problema del desarrollo agrícola de México, se ha manejado sin planes o programas que lo conduzcan sobre índices de crecimiento satisfactorio, que correspondan al crecimiento del país. Esta falta de programas o planes agrícolas, ha traído como consecuencia, en buena medida, que dentro del proceso del desarrollo nacional, las actividades agropecuarias y forestales han tenido una evolución más lenta que otras actividades productivas. Por regla general, se actúa con apresuramiento, con urgencia y en forma empírica, conducta que hace perder el equilibrio que debe existir en todos los sectores de la producción, ya que sí se registran oscilaciones notables a este respecto, la economía general tiene que sufrir graves quebrantos y desajustes sociales. De esto nace la necesidad inaplazable de planificar la agricultura, vista la interdependencia que existe con las demás actividades. Un plan de tipo sectorial, cuyos resultados dependan, en gran medida, de su relación con toda la actividad nacional, así como con una acción coordinada en todo el ámbito productivo del país, requiere la aplicación de variados y distintos procedimientos, conforme al nivel en que se actúe, y que al implicar modificaciones importantes en la estructura del país, hacen que los cambios realizados, se newan desde las relaciones de producción distribución y venta de los productos primarios, hasta otros de orden institucional.

Hemos visto ya, cómo el Plan Sexenal, inspirado en la política que en ciertos aspectos sostuvo el Presidente Calles, incluía renglones agrícolas. Al suscitarse

el distanciamiento político entre este y el Presidente - Cárdenas, debido a la impropia ingerencia que aquél quería seguir teniendo en la cosa pública, el último funcionario citado imprimió un nuevo rumbo al problema agrario, haciendo que el reparto de la tierra se hiciera con mayor rapidez del previsto, y que los recursos del Estado se canalizaran, en proporción importante, hacia la atención de las necesidades del campo, lo que significó la apertura al desarrollo acelerado del país, tanto en lo económico, como en lo social, en el que todavía se sustenta el impulso que el régimen actual concede a este problema.

En el Plan Sexenal 1941 - 1946 , se reconoció gran importancia al sector agrícola. Desgraciadamente no se aplicó y no solo esto, sino que se siguieron normas contrarias a los intereses de los campesinos. No se hizo en este lapso esfuerzo alguno por planificar el desarrollo del país, en general, y el agrícola en especial, a pesar de que por la situación mundial que imperaba - II guerra - las condiciones eran excelentes para ser aprovechadas en este sentido.

Aún cuando la actividad agrícola se incrementó, con un aumento en su producción, así como en la ganadera, del 7.4%, dicha actividad obedecía a improvisaciones a que obligaban las condiciones transitorias del mercado.¹ Por la situación ya comentada, hubo nuevas demandas de productos que resultaban muy necesarios, por lo que se intensificaron los cultivos respectivos, con base en "planes" que fueron apoyados en forma coercitiva por leyes y reglamentos y que contenían obligaciones de producción y venta de los productos primarios. Algunas de estas medidas han perdurado, como el caso de la producción de la ca

1.- "Planeación del desarrollo Agrícola de México". Moisés Rivera. Tesis profesional. 1966.

ña de azúcar en zonas de abastecimiento de ingenios, con los consecuentes perjuicios para la agricultura presente y futura.

El período 1947 - 1952, no contó con un plan de trabajo, ni tuvo propósito de hacer algún intento en este sentido. La improvisación fue la característica de este régimen. Los negocios, que producían ganancias inmediatas, al amparo del ambiente creado por la II guerra mundial, eran el principal atractivo de quienes integraban el Gobierno y del grupo de particulares que giraban a su derredor. Durante este régimen, anárquico y voraz, en el que campeó la deshonestidad, se dictaron dispositivos legales y dieron acuerdos lesivos a los intereses más respetables de los campesinos.

Para 1953 - 1958 se establece la Comisión Nacional de Inversiones para programar la inversión pública - por lo que, en donde interviene el sector público, se ve favorecido el sector agrícola, especialmente en el aspecto ganadero, y de pequeña irrigación. Se crea el Seguro Agrícola y Ganadero. Como resultado de esta acción, la actividad agropecuaria se incrementó en un 5.8%.¹

Durante el régimen del Licenciado López Mateos, se crea la Secretaría de la Presidencia con el objeto de hacer la planeación económico-social del país. Se elaboran planes a nivel regional, que incluían programas de actividades agrícola pero que, desgraciadamente, por alguna razón, no se aplicaron. La Secretaría de Agricultura elaboró los llamados "Planes Estatales" en materia agrícola, para impulsar el desarrollo de la agricultura en una entidad federativa determinada, con base en un producto específico, principalmente maíz, como en el caso del "Plan

1.- M. Rivera. ob. cit. pag. 194.

Jalisco" pero con pocos resultados efectivos, especialmente en el caso específico anotado que, con fines de propaganda, se compraban cosechas del Estado de Michoacán, en Jalisco, y aparecían como producidas en este.

Por la dispersión del sector de la administración pública, se han elaborado documentos tendientes a programar el desarrollo agrícola, sin resultados. Esta situación tiende a ser caótica y para ilustrar un tanto esta situación vemos que por ejemplo, la Secretaría de Agricultura, con base en sus estudios, dicta disposiciones para el mejor aprovechamiento de las aguas; Recursos Hidráulicos se apega a su criterio y disposiciones, que considera más propias; el Banco Nacional de Crédito Ejidal solo atiende a su idea y no hace caso de disposiciones superiores; Industria y Comercio habla de la industrialización, sin ningún asomo de coordinación; el Departamento Agrario observa solo su política y así sucesivamente. Tenemos que actualmente las Secretarías de la Presidencia, de Agricultura y Ganadería, de Hacienda y Crédito Público, Recursos Hidráulicos y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, todos realizan trabajos de "Planeación Agrícola", así como organismos e instituciones federales como los Bancos de México, Nacional Agropecuario, Agrícola, Ejidal, de Comercio Exterior, la Nacional Financiera, el Instituto Indigenista, el Instituto Mexicano del Café, la U.N.A.P.A.S.A., la Comisión Nacional de Fruticultura, etc. Esto sin contar con los "planes" de los gobiernos estatales, donde incluso puede haber y hay diferencia en objetivos y metas, así como empleo de diversas técnicas, métodos y criterios utilizados.

Es pues necesaria la planificación agrícola que tenga como metas principales: el asegurar una tasa de crecimiento del producto agrícola, de forma que, el ingreso de la producción rural se eleve hasta alcanzar el nivel de los diferentes sectores de producción del país; acrecentar y difundir los conocimientos técnicos y científicos sobre la agricultura; conservar e inclusive aumentar los recursos naturales para su explotación racional; impulsar la reforma agraria para acomodar a los que carecen de tierras; aumentar y diversificar la producción, con incremento de las áreas de cultivo; aumento de los rendimientos y aprovechamiento de las tierras en relación con los cultivos, y la demanda proyectada; aumentar la productividad del trabajo agrícola; aprovechar integralmente los cultivos y plantas agrícolas industrializables; fomentar el cultivo de productos que tengan buen mercado extranjero, sin distorcionar las necesidades del interno; favorecer la distribución de la producción agrícola y ampliar y diversificar sus mercados a nivel regional, nacional y exterior; mejorar las condiciones de vida de la población rural, mediante servicios sociales, educativos y obras de infraestructura; disminuir el ocio rural para aumentar la producción y su ingreso; disminuir la dependencia de la actividad agrícola extranjera; mejorar la composición del capital en la agricultura, para evitar acumulación de capitales; crear condiciones para mejorar las formas en el mercado de trabajo de la población rural; organizar en forma vigorosa la agricultura para atraer al máximo los recursos técnicos y financieros; mejorar los sistemas de distribución y venta de sus productos, e industrializarlos en el mismo medio rural para que los campesinos participen del beneficio que este renglón significa.

La política gubernamental deberá estar orientada de tal forma que se asegure la ejecución y cumplimiento del plan, tomando medidas de orden administrativo, fiscal, monetario y de cambio, para contar con los recursos financieros que se requieran, así como las medidas de fomento de la Planeación Agrícola.

De realizarse la planeación en la forma que hemos expuesto, nuestro país alcanzaría un efectivo desarrollo, entrando, en forma definitiva, por la ruta del progreso.

C O N C L U S I O N

Habiendo hecho una recapitulación y repaso, en el presente estudio que iniciamos con los antecedentes históricos de la tierra durante la Conquista, revisando de prisa el período independiente, hasta la Reforma para seguir con los antecedentes históricos inmediatos de la Revolución y continuar con el pensamiento revolucionario que se hizo sentir en los planes y leyes agrarias que se expidieron durante la etapa convulsiva del mismo movimiento armado, pensamiento que se consagró después, primero en la Ley de 6 de enero de 1915 y posteriormente, en la Constitución de 1917, en la que, lo que fueron ideas y anhelos del pueblo mexicano, se tornaron en mandatos legales que reclamaba la nación, consignados concretamente en el artículo 27 de nuestra Carta Fundamental. Luego hemos apuntado algunos de los problemas con que actualmente se enfrenta la Reforma Agraria, reconociendo el esfuerzo y la obra que, en esta materia, han realizado los gobiernos revolucionarios, así como también hemos señalado que aún falta mucho por hacer en este renglón.

Por eso, sostenemos la necesidad que existe de emprender una acción vigorosa y políticamente decidida con firmeza, por parte del régimen, que entrañe una "Revolución Agraria y Agrícola", con la colaboración de todos aquellos elementos humanos que tengan devoción sobre la materia, para solucionar, cabalmente, el problema de la tierra, con la tendencia de destruir los obstáculos que se interponen en el camino que deba seguirse, hasta lograr el imperio de la auténtica Reforma Agraria, que consiste en fortalecer el sistema ejidal, sin perjuicio del respeto a la verdadera pequeña propiedad en la desaparición del latifundio, cualquiera que sea la forma que re--

vista para tratar de desnaturalizarse como tal, así como - en la ayuda amplia e inmediata al minifundio; la dotación de toda la tierra disponible, incluyendo la que se rescate de los latifundios y de las que se abran al cultivo; - en la creación de nuevos centros de población, en los que encuentren acomodo el gran número de campesinos con derechos a salvo, que carecen de tierra, mediante un programa para su establecimiento, que no dependa su ejecución de - la solicitud o insistencia de los interesados, sino de la dinámica propia que se le otorgue al programa; en la construcción de número mayor de presas de almacenamiento, - - que permitan tener el agua necesaria para el riego de la tierra que ya se cultiva, así como para el mismo objeto, - de las que se abran en el futuro; en la descentralización del crédito, en el sentido de que este se vuelva concu---rrente, en la medida que se reúnan los recursos oficiales a los de la banca privada, con el fin de que este pueda - ser suficiente, amplio, oportuno y barato; en la aplica---ción de la técnica, en el campo, mediante una labor de extensión agrícola, auxiliada por instituciones especializa---das, como Productora Nacional de Semillas, de Guanos y - Fertilizantes; en el funcionamiento adecuado del sistema de precios de garantía, de modo que este se traduzca en - mejores rendimientos para el campesino; impulso a la forma de explotación colectiva, donde la técnica así lo aconseje, y en general, al sistema cooperativo, que darían - fuerza de organización económica al ejido; en la direc---ción de la política agrícola, en manos de una sola dependencia del Ejecutivo; en realizar las reformas legislativas conducentes que permitan el cumplimiento del compromiso agrario, contraído por la Revolución y el desarrollo agrí

cola del país. Todo lo anterior, debidamente coordinado mediante la planeación respectiva, de tal modo, que desaparezca las improvisaciones, cediendo su lugar a la técnica; que terminen las promesas y palabras, poniendo en su lugar los hechos, y que en forma armónica se impulse al país entero hacia un potente desarrollo económico y social, basado en el auge que se tenga en el campo, con ejidos productivos y pequeñas propiedades en plena bonanza.

B I B L I O G R A F I A

- 1.-"Sociología".-Antonio Caso. Lymusa Wilsy,S.A.1964.
- 2.-"La Revolución Agraria de México".Marte R.Gómez. Porrúa. 1964.
- 3.-"Constitución, Actas y otros documentos de la Junta Revolucionaria de Chilpancingo de la Nueva España, hallados entre los papeles sorprendidos al cabecilla Morelos en la acción de Tlacotepec." Cuaderno Cárdenas.
- 4.-"El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria." Jesús Silva Herzog. F. C. E. 1959.
- 5.-"Causas y consecuencias de la Guerra del 47." - - William Jay. Edit. Acrópolis. 1948.
- 6.-"La Guerra del 17." Carlos Alvear Acevedo. Edit. - Jus. 1957.
- 7.-"Breve Historia de la Revolución Mexicana". Jesús-Silva Herzog. F. C. E. 1960.
- 8.-"1910.Biografía de un año decisivo." A.Morales Jiménez. I.N.E.R.M. 1963.
- 9.-"Semilla Libertaria." Grupo Cultural Ricardo Flores Magón. 1923.
- 10.-"Ricardo Flores Magón." Diego Abad de Santillán. - Gpo. R. Flores Magón. 1925.
- 11.-"La Reforma Agraria en México". Emilio Romero Espi za. Cuadernos Americanos. 1963.
- 12.-"Batalla a la Dictadura." Ricardo y Jesús Flores - Magón - Textos Políticos - Empresas Editoriales, - S. A. 1948.
- 13.-"La Revolución Mexicana". José Mancisidor. Ed. Gusano de Luz. 1958.
- 14.-"Historia de la Revolución Mexicana." Florencio Barrera Fuentes. I.N.E.R.M. 1955.
- 15.-"La Revolución Agraria de México." Libro Quinto - Andrés Molina Enríquez. Pub. del Gobierno Federal. Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía. 1936.

- 16.- Hemeroteca de la U. N. A. M.
- 17.-"Cincuentenario de las Reformas y adiciones al -
Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914." Se-
cretaría de Gobernación. 1964.
- 18.-"Cincuentenario de la Ley de 6 de enero de 1915."-
Sra. de Gobernación. 1964.
- 19.-"Derecho Constitucional Mexicano." Felipe Tena Ra-
mírez. Porrúa. 5a. Ed. 1961.
- 20.-"Las Nuevas Constituciones del Mundo." B.Mirkiné -
Guetzevitch. Edit. España. Madrid. 1931.
- 21.-"Diccionario Razonado de Jurisprudencia." J. Escri-
che. 1925.
- 22.-"Derecho Romano." E.Petit. Edit. Nacional. 1952.
- 23.-"El Problema Agrario de México." Lucio Mendieta y-
Núñez. Porrúa 7a. Ed. 1959.
- 24.-"El Sistema Agrario Constitucional." Lucio Mendie-
ta y Núñez. Porrúa 3a. Ed. 1966.
- 25.-"Derecho Administrativo." Gabino Fraga. Porrúa. -
8a. Ed. 1960.
- 26.-"Leyes Fundamentales de México." Felipe Tena Ramí-
rez. Porrúa 1957.
- 27.-"L' Espropriazione Per Public utilita." Pascual Co-
rrugno. Milano 1938.
- 28.-"Panorama del Derecho Mexicano - Síntesis del Dere-
cho Agrario -" Lucio Mendieta y Núñez. U.N.A.M. -
1965.
- 29.-"Apuntes para una reforma al Código Agrario de -
1942." L. G. Alcérreca. Grafica Panamericana. 1961.
- 30.-"Constitución Política de los Estado Unidos Mexi--
canos."
- 31.-"Algunas Reformas a la Legislación Agraria." Cuauh-
témoc Cárdenas. Seminario sobre la participación -
del sector agrícola en el desarrollo económico de-
México. Guadalajara, Jal. 1966.
- 32.-"Simulaciones en materia agraria." Félix Pichardo.
Mesa Redonda Permanente de la C. N. C. 1967.
- 33.-"Una conversación sobre la Reforma Agraria." Láza-
ro Cárdenas. Cuadernos Americanos . 1963.

- 34.-"El delito de simulación agraria." Augusto Gómez - Villanueva. Ponencia presentada al C.E.N. de la - C.N.C.
- 35.-"Factores de apremio al desarrollo económico." - Cuauhtémoc Cárdenas. 1964.
- 36.-"Segundo Informe de Gobierno." Gustavo Diaz Ordáz.
- 37.-"Sexto Informe de Gobierno." Adolfo López Mateos.
- 38.-"Planeación del desarrollo Agrícola de México." - Moisés Rivera. Tesis profesional. 1966.
- 39.-"Mito y realidad de la Reforma Agraria en México." Moisés T. de la Peña. Cuadernos Americanos. 1964.
- 40.-"Código Agrario de 1940."- derogado -
- 41.-"Código Agrario de 1942."
- 42.-"Los Presidentes de México ante la Nación." Cámara de Diputados. 1967.
- 43.-"Ley sobre aprovechamientos de Aguas de Jurisdic-- ción Federal. 14 Dic. 1910 - derogada.
- 44.-"Ley de Aguas de propiedad nacional 6 de agosto de 1929. - derogada -
- 45.-"Ley de Aguas de propiedad nacional. 30 de agosto- 1934.
- 46.-Ley sobre irrigación con aguas Federales. 8 de - enero. 1926. - derogada -
- 47.-"Ley de Riegos. 30.Dic. 1946.
- 48.-"La Política de Irrigación en México." Adolfo Ori- ve Alva. F. C. E. 1960.
- 49.-"Informe de labores de la S.R.H. sept. 10. de - - 1962, agosto 31 de 1963."
- 50.-"Política Agrícola." R.Fernández y R. Acosta. - - F. C. E. 1961.
- 51.-"El Amparo en Materia Agraria." Ignacio Burgoa. + Porrúa 1964.
- 52.-"México, 50 años de Revolución." F.C.E. 1963.
- 53.-"Plan Sexenal del P.N.R."
- 54.-"Política Ejidal." Lucio Mendieta y Núñez. U.N.A.- M. 1960.

I N D I C E

	Pag.
Introducción.	7

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.- Período inmediato anterior a la Revolución de 1910.	28
2.- Algunos precursores de la Reforma Agraria - Los Clubes liberales -	29
3.- El Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano.	30
4.- Primeros movimientos armados.	35

CAPITULO II

EPOCA REVOLUCIONARIA

1.- Plan de San Luis.	40
2.- Plan Político Social.	42
3.- Plan de Texcoco.	44
4.- Manifiesto del Partido Liberal.	45
5.- Plan de Tacubaya.	47
6.- Plan de Ayala.	48
7.- Plan de Chihuahua.	51
8.- Plan de Guadalupe.	53
9.- Plan de Oxtotepec.	54
10.- Plan de Veracruz - Proyecto de Ley Agraria de Luis Cabrera de 1912.	54
11.- Ley del 6 de enero de 1915.	55
12.- Ley Agraria de Villa.	60

CAPITULO III
TRIUNFO DE LA REVOLUCION

1.- La Reforma Agraria como exigencia de la Revolución.	70
2.- Su categoria Constitucional.	77
3.- La Constitución de 1917 y su artículo 27.	84
4.- El Código Agrario de 1934.	104
5.- El Código Agrario de 1942.	110

CAPITULO IV
LO QUE SE HA HECHO Y LO QUE FALTA
POR HACER EN MATERIA AGRARIA.

1.- Tenencia de la tierra.	135
2.- El latifundio y el minifundio.	138
3.- Dotación de tierras.	152
4.- Tierras ejidales.	155
5.- Tierras comunales.	158
6.- Nuevos centros de población.	160
7.- Irrigación.	162
8.- Sistema crediticio.	167
9.- Ayuda Técnica.	171
10.- Precio de garantía.	174
11.- Sistemas de explotación.	176
12.- Distribución.	179
13.- Transporte.	181
14.- Legislación agrícola en relación con la Legislación agraria.	185

CAPITULO V
LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

1.- ¿que debemos entender por Reforma Agraria Integral.	188
---	-----

2.- Planeación.	192
3.- Planeación Agraria.	195
4.- Planeación Agrícola.	197
C O N C L U S I O N	204
B I B L I O G R A F I A	207